

NOTAS SOBRE LOS POLÍTICOS: OPINIONES DE ALCALDES Y DIPUTADOS ESPAÑOLES SOBRE SU QUEHACER

Lourdes López Nieto

Universidad Nacional de Educación a Distancia

WP núm. 179

Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona 2000

El Institut de Ciències Polítiques i Socials fue creado en 1988 como consorcio entre la Universitat Autònoma de Barcelona y la Diputació de Barcelona. El Institut está adscrito a la Universitat Autònoma de Barcelona.

“Working Papers” publica trabajos en elaboración, con el objetivo de facilitar su discusión científica. La inclusión de los mismos en esta serie no limita su ulterior publicación por el autor, que mantiene la integridad de sus derechos. Este trabajo no puede ser reproducido sin el permiso del autor.



© Lourdes López Nieto

Diseño: Toni Viaplana

Imprenta: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-23.513-2000

INTRODUCCIÓN

Durante este siglo la Ciencia Política ha madurado, si por tal concepto entendemos la capacidad para ver las cosas desde puntos de vista reformados. Asumiendo tal criterio, se habría logrado un cierto consenso en torno a la aceptación de un eclecticismo ordenado. Aunque cada académico y facción otorga un énfasis diverso a los elementos que deben combinarse en el estudio, lo importante es que las concesiones y el consiguiente pluralismo, se ha basado en la idea de "vive y deja vivir" aplicada a todas las manifestaciones profesionales. Uno de los retos para lograr el progreso científico consiste en consolidar la idea del sentido compartido de la disciplina. Para ello se requiere adaptar y reinterpretar conceptos para ofrecer herramientas acomodadas para los nuevos usos; dicho de otra forma: realizar procesos de "hibridización" y de simbiosis (Goodin, R.E. & Klingemann, H.D., 1996).

Los cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos habidos en el último cuarto de siglo, han mostrado la versatilidad y la capacidad de respuesta de los partidos políticos, sobre todo por parte de quienes ocupan los cargos públicos, ante esas transformaciones. La investigación y docencia sobre estos actores políticos, son un claro ejemplo del enfoque antes descrito, que guiará el análisis de este trabajo. El estudio pretende conocer en primer lugar la hipotética convergencia organizativa y de acción política entre los cargos públicos de un partido en los diversos ámbitos representativos; en segundo lugar, saber que hacen y como toman las decisiones. Para conocer estas cuestiones parece necesario conocer la opinión de quienes ocupan estos cargos, que será una de las aportaciones de este trabajo. Para referirme a ellos, utilizo el término "capital político", que supone que la cooperación y rotación de personas con distinta reputación, formación e incentivos, pero que actuarían basándose en la confianza, normas y redes mutuas, para facilitar la coordinación de acciones. Si los ciudadanos tienen buena imagen de las instituciones del Estado, confían en que trabajen bien y realicen políticas efectivas, el Estado posee altos niveles de capital político. Se trata de un concepto superior al de legitimidad y actuaría verticalmente en la sociedad, mientras que el capital social lo haría de forma horizontal (Whiteley, Seyd, 1997).

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El punto de partida es la complejidad de las organizaciones partidistas en la actualidad (Daalder, 1983; Laver & Schonfeld, 1990) y los incentivos, condicionantes y recursos del partido en las oficinas públicas (Katz, Mair, 1993a); esta "cara" se hace más independiente de las bases del partido (Katz, Mair, 1993b) y en muchos casos de la organización central de éste.

La segunda consideración es la incorporación (Katz, Mair, 1993b) de numerosos partidos a adquirir el carácter de partidos de gobierno (Katz, Mair, 1990) especialmente en los ámbitos subnacionales. Esta dimensión está asociada a una variable que también ha alcanzado gran significado en muchos sistemas políticos en la última década: las transformaciones territoriales que se han producido recientemente en Europa han incrementado el poder de los gobiernos regionales y locales (Meny, 1984; Page & Goldsmith, 1987; Dente & Kjellberg, 1988). Aunque sólo hay una convergencia parcial en las

relaciones institucionales entre el centro y la periferia en diferentes países, en la mayoría de los casos, los gobiernos locales y regionales han incrementado su autonomía donde antes eran más dependientes; quizá por ello muchos trabajos destacan hoy la "localización" de las políticas (Balme et al., 1994), en contraste con las tesis tradicionales de la nacionalización de la política (Caramani, 1994). Las respuestas de los partidos en este nuevo escenario de competición política incluye procesos de competición y de adaptación (Caramani, 1994). La descentralización partidista ha sido un proceso que se ha producido con distinto alcance¹, aunque sabemos poco del mismo, especialmente de las cuestiones relativas a la toma de decisiones de quienes ocupan los cargos públicos en el ámbito subnacional.

Finalmente, hoy las sociedades occidentales son más homogéneas desde el punto de vista social, más educadas y más orientadas a demandas concretas y los electorados son más volátiles. En este escenario los partidos tienen que redefinir sus estrategias; la articulación de las demandas sociales es un proceso más complejo, que requiere la adopción de nuevos instrumentos de comunicación, como los medios de comunicación y las encuestas (Katz, Mair, 1992), que parecen ser una vía más efectiva de comunicación entre los ciudadanos, los líderes de los partidos y el Estado. El resultado hipotéticamente no siempre es convergente desde el punto de vista partidista: los partidos generalmente no tienen una única fórmula organizativa (Katz, Mair, 1992) y es muy posible que tampoco tengan una única orientación política. Sobre esta cuestión sabemos que hoy es frecuente un creciente consenso sobre políticas que anteriormente producían gran controversia (Katz, Mair, 1992). Sin embargo existe una extensa literatura que avala la tesis de que *parties do matter* en diferentes políticas (Castles, 1982; Wildenmann, 1987; Budge & Keman, 1990) que permite contrastar la hipótesis anterior. Quizá ambas hipótesis no sean excluyentes: en determinadas políticas es posible encontrar mayor consenso; podemos diferenciar entre políticas partisanas (relevantes para un partido desde el punto de vista político) y políticas sustantivas (que son más técnicas, cerradas y menos abiertas a los medios de comunicación (Subirats, 1992). La mayoría de los procesos decisorios se refieren a las políticas sustantivas. Además, la articulación de políticas públicas en los ámbitos subnacionales permite una mayor flexibilidad en las negociaciones entre los actores políticos (Subirats, 1991).

Un estudio sobre la toma de decisiones de quienes ocupan los cargos públicos de un partido en diversos ámbitos territoriales permitirá profundizar en esta cuestión. Después es posible valorar el alcance de los recursos, condicionamientos e incentivos (Katz, Mair, 1993) de quienes ocupan los cargos públicos y de sus aportaciones a las otras partes del partido. Estos aspectos no están muy estudiados y en todo caso son una novedad respecto a los modelos ya clásicos de los partidos europeos, centralizados, disciplinados y homogéneos. Los partidos estatales y locales norteamericanos podrían servir como marco teórico y de contraste para estas reflexiones e investigaciones; constituyen un modelo de autonomía extrema, que también produce disfunciones derivadas de la debilidad de los partidos nacionales (Barbrook, 1994). Por ello, conviene comparar estas tendencias, en principio contradictorias, y evaluar su rendimiento político.

Es frecuente encontrar referencias en los medios de comunicación a posiciones divergentes entre quienes ocupan cargos públicos de un mismo partido sobre ciertas políticas², aunque casi nunca explican la complejidad de la toma de decisiones. En ocasiones estas divergencias se plantean entre los representantes públicos de diversos partidos en un ámbito subnacional respecto a los programas de los partidos o decisiones del gobierno o parlamento nacionales, por la "localización" de determinadas

demandas (Agh, 1994)³. En Europa hay muchos casos de procesos de descentralización de las organizaciones partidistas, que se realizan normalmente de forma temporal y asociado a etapas en las que el partido está en la oposición al gobierno nacional (Muller, 1994) y también como respuesta a las reformas territoriales producidas en el Estado. Este es el caso de los partidos españoles, que progresivamente han adaptado sus incipientes organizaciones tras la constitucionalización de las autonomías⁴. Los recursos y condicionamientos que obtienen los cargos públicos de los gobiernos subnacionales es fácil que entren en tensión con los valores de otras "caras" del partido; es frecuente que estas fricciones se planteen en torno a políticas relacionadas con la autonomía (financiera o de otro tipo) de los gobiernos subnacionales; por ello, en ocasiones, los medios de comunicación han hablado de "partidos diferenciados"⁵. Esta complejidad en la que se ven inmersos los partidos es el resultado en gran medida de las presiones que los ciudadanos, más educados, más informados y mejor comunicados realizan sobre el Estado en demanda de planes de acción concretos, sólidos y nuevos. En ocasiones, las élites políticas, especialmente de los cargos públicos, son incapaces de explicar las limitaciones del Estado y de los gobiernos, lo que fomenta el sentimiento de insatisfacción política hoy presente en las sociedades europeas. Otras veces, esta desafección tiene diverso alcance: algunas encuestas realizadas en España muestran que el interés, conocimiento, valoración y contacto con las distintas instituciones y actores políticos no es homogéneo. Los gobiernos suelen estar mejor valorados que otras instituciones (parlamentos, partidos); los gobiernos locales son equiparados en importancia al nacional, quizá porque los ciudadanos tienen más contacto con los ayuntamientos y suelen recibir mejor trato de los mismos⁶.

Por ello, la articulación de las demandas de los ciudadanos es compleja, ya que es frecuente que puedan adoptar diferentes posiciones en diversos ámbitos territoriales y en determinadas políticas, lo que conduce a los partidos a plantearse el *policy calculus* (Sjoblom, 1994)⁷. La actividad de los partidos está motivada por diferentes objetivos y por ello se producen diversos modelos de interacción política, de control y cambio que son consustanciales al punto de partida y definición de los partidos: esta perspectiva flexible y abierta de los partidos, en gran medida renovadora, exige pues una consideración positiva de su complejo quehacer político. Pero ¿Cómo compaginan los cargos públicos las demandas que en ocasiones son contrapuestas? ¿Cuál es la libertad de acción de los cargos públicos, especialmente de aquellos con responsabilidad de gobierno? Este punto de vista exige un estudio global de cada partido y los posibles elementos de convergencia; para ello se puede comenzar estudiando los cargos públicos, que parecen ser la "cara" más importante del partido (Katz, Mair, 1992). La dinámica política de más de veinte años de democracia en España permite analizar el complejo escenario en el que actúan los cargos públicos. Éste se caracteriza por dos rasgos principales: el papel central que juegan los partidos en el sistema político y, en segundo lugar, el complejo y todavía abierto modelo de organización territorial. Las opiniones de alcaldes y diputados que se recogen más adelante son aportaciones inéditas que permiten colocar fichas de este puzzle.

PARTIDOS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Los objetivos tradicionales de los estudios sobre partidos de masas estaban basados en el principio de representatividad, íntimamente asociado al de democracia: los ciudadanos exigían que sus representantes reflejasen los diversos grupos sociales (sexo, edad, grupos étnicos, religiosos, etc.) de cada comunidad. Por ello las candidaturas los incorporaban, aunque el perfil de los elegidos contrastaba

con el de los ciudadanos: pocas mujeres, edad media concentrada en los grupos de más edad y progresiva sobrerrepresentación de profesiones y sectores más instruidos a medida que el Estado asume mayor protagonismo, lo que exige una mayor profesionalización de los parlamentarios. Otros cambios socioeconómicos también quedan reflejados en la composición de los parlamentarios: así, los agricultores, que constituían un 30% de los parlamentos europeos de la segunda postguerra hoy son residuales. Estos criterios también se aplicaban en el interior de los partidos con más rigor, ya que era un instrumento de cohesión interna (en los partidos de izquierda la representación sindical y trabajadora en los cargos del partido era mayoritaria); pero resultaba relativamente fácil adecuar estos principios en la medida que los militantes y votantes de cada partido integraban a grupos sociales más homogéneos.

Hoy la situación es distinta: la sociedad prioriza la eficacia y eficiencia de los partidos gubernamentales; además, la composición de los electorados es más plural y más volátil. Por ello, desde la pasada década, muchos análisis sobre estos actores se centran en averiguar el quehacer de los partidos en las distintas oficinas gubernamentales (Castles, 1982; Castles & Wildeman, 1986-89). Más recientemente se ha vuelto a retomar el análisis de las organizaciones, pero incluyendo el enfoque antes mencionado (Katz, Mair, 1992a). Una de las conclusiones más significativas es la gran complejidad de los partidos (del grupo que gobierna, de su burocracia y de los que voluntariamente se asocian); todo ello abre nuevas perspectivas de análisis y mucho trabajo por delante.

De los representantes políticos interesa saber, por ejemplo, los incentivos que tienen al ejercer esta profesión cada vez más compleja (que exige participar en organismos públicos), el liderazgo en el partido, la relación con los electores y con los medios de comunicación (Linz, 1992). Cuando se analiza la realidad subnacional se manifiestan comportamientos y lealtades diferenciadas de las élites en los gobiernos respecto a sus partidos: la política se orienta a afrontar problemas específicos; los líderes no son reclutados sólo de los grupos dominantes tradicionales y orientan la dinámica gubernativa en sentido cooperativo más que de conflicto (Putnam, 1985).

Se debate sobre la viabilidad de las tradicionales carreras políticas o posibles itinerarios alternativos que permitan una mayor flexibilidad en la ocupación de cargos en el seno del partido o como representante del mismo. Incluso la utilidad de limitar temporalmente las estancias en puestos públicos, que eviten la pérdida de contacto con el entorno, la dependencia exclusiva del partido o las tentaciones de prácticas corruptas. Asimismo, se plantea la puesta en marcha de fórmulas de participación o colaboración partidista, como la de expertos y asesores, pero analizando las repercusiones entre los miembros de la organización. En suma, la búsqueda de mecanismos que garanticen la necesaria adaptación a las nuevas demandas sociales y a los retos de dinámica política, que permitan cierta movilidad que puede resultar más adecuada para responder a los cambios actuales.

En el caso de las nuevas democracias (junto a estos desafíos y, en parte, en contraste con los problemas antes mencionados) había que encontrar fórmulas que limitasen prácticas disfuncionales derivadas del personalismo y quizá de la falta de incentivos entre las élites políticas, muchas veces desprestigiadas. Prácticas como la movilidad intrapartidista o tensiones internas que desembocan en divisiones (e incluso en la desaparición de partidos) generan incertidumbre y a veces gran perplejidad en los electores ante fenómenos como la denominada "volatilidad de los partidos" (Barnes, 1986). Sin embargo, la menor rigidez (ideológica y organizativa) de la mayoría de las organizaciones políticas de las

nuevas democracias permite encontrar respuestas adecuadas a fenómenos como los mencionados antes. Otros aspectos relativos a la cultura política de las élites con raíces en el pasado, quizá sean en principio disfuncionales, aunque la habilidad para realizar acuerdos que permitan la consolidación, como ya hicieran en las transiciones (Highley, Gunther, 1992), permite abrigar esperanzas sobre el protagonismo positivo de las nuevas élites partidistas. En todo caso habría que contrastar más estas hipótesis con análisis en profundidad.

La debilidad de los partidos, en gran medida debido a la inexistencia de etapas autoritarias previas o a la canalización de las principales demandas de la sociedad por otras vías, exige la búsqueda de líderes que aseguren dosis de comunicación y de negociación en momentos difíciles (Linz, 1990), pero también que los partidos consigan representar los intereses de los distintos sectores. Además, representantes y representados debaten y están sometidos a una creciente tensión, en relación a quienes representan (votantes en general, del partido o del distrito) y también sobre si su decisión se fundamenta en criterios individuales de los políticos o se debe someter a las decisiones del partido (López Nieto, 1997). Estos factores operan en una cultura muy personalizada de la clase política, lo que dificulta la toma de decisiones y por ello da más valor al proceso negociador. Las repercusiones en el seno de los partidos y coaliciones es grande, toda vez que las tensiones y fracturas internas tienen gran alcance en la inestabilidad o volatilidad de partidos y afectan tanto a partidos y formaciones nuevas como a las históricas. Cabe pensar que el pragmatismo y consenso que caracterizan las transiciones influirán en sus principales actores, así como en las funciones que realizarán después.

Sin entrar en la polémica acerca de la crisis de los partidos, la práctica política ha puesto de manifiesto que mantienen y tienen reforzadas sus funciones modificando sustancialmente la realidad sobre la que operan. Esta "autoprotección", recibida por parte de los nuevos sistemas políticos, también se justifica por la debilidad de sus organizaciones internas al inicio de los procesos de cambio político. Después es difícil demostrar que los movimientos sociales o los medios de comunicación hayan desplazado en el terreno electoral a la acción organizada de los partidos. Cabe pensar que los mensajes emitidos a través de los medios requieren un primer círculo de líderes de opinión y los partidos son una red organizada de éstos, quienes a su vez repercuten sus mensajes hacia sectores más amplios (Botella, 1988). Por lo tanto, parece necesaria la existencia de una estructura organizativa fuerte que articule y ejerza de eslabón entre los electores y el líder.

LA NECESIDAD DE ESTUDIAR A LOS POLÍTICOS

Quienes participan activamente en política y quienes estudiamos a los políticos sabemos que los análisis y tipologías que hemos realizado no explican suficientemente los porqués del reclutamiento, de los movimientos del banquillo o de los comportamientos de los representantes públicos. La bibliografía sobre reclutamiento y élites de los últimos cincuenta años ha abordado las diversas perspectivas: estudios teóricos sobre liderazgo y élites; metodológicos, sobre todo del carácter de variable dependiente o independiente del proceso de selección; análisis de perfiles (de aspirantes, reclutados o electos) y, en menor medida, de funciones y comportamientos que están en la base de las diversas y numerosas tipologías. El caso español no ha sido tratado hasta ahora en ningún estudio comparado sobre el reclutamiento político, sobre las carreras políticas, ni sobre el comportamiento de los elegidos. Tampoco

se ha estudiado de forma sistemática este caso, aunque se han realizado investigaciones parciales, sobre todo en torno a ciertos partidos.

El estudio de los políticos, como la mayoría de los objetos en ciencias sociales, se resiste a formalizaciones y prospecciones: se trata de comportamientos multifacéticos, complejos e inciertos. En realidad, no es casual que no haya habido grupos estables de investigadores sobre élites, porque, con el paso del tiempo, los representantes públicos europeos han ido dependiendo cada vez más de las organizaciones partidistas. Éstas progresivamente han ido incrementando su complejidad: así, desde el punto de vista organizativo, se habla de las "tres caras" (Katz, Mair, 1992), pero también porque las implicaciones del sistema de reclutamiento (ie: la necesidad de acuerdos entre facciones y líderes del partido, por encima de los intereses individuales: "quien se mueva no sale en al foto" limitan enormemente que conozcamos lo que realmente ocurre en el seno de los partidos. Sin embargo, en los últimos años está siendo posible obtener más información sobre la complejidad de las hipotéticas políticas de personal de los partidos. Las carreras políticas no se planifican ni individual ni colectivamente, porque responden a factores muy diversos. Es posible que respondan a lógicas que impiden cualquier tipo de formalización y, en consecuencia, no se pueden formular, ni implementar, ni evaluar. El objetivo final de este trabajo es contribuir a hacer un puzzle o "caja china" (Prewitt, 1970) que permita sistematizar datos sobre la cuestión, pero también plantear teorías explicativas. En concreto, presento herramientas empíricas que contribuyan a desbrozar esta compleja realidad.

ALGUNAS PREGUNTAS Y REFLEXIONES SOBRE LAS CARRERAS POLÍTICAS

¿Qué criterios influyen en el reclutamiento? ¿Cuáles y cómo se combinan éstos cuando se elaboran las candidaturas distinguiendo quienes pueden ser elegidos? Y después ¿Qué requisitos obedecen a las especificidades del cargo? ¿Cuáles a los equilibrios/representatividad de la candidatura (ie, como la edad, el sexo, la profesión o la facción)? En suma: ¿Hasta que punto sería necesario que los partidos formalizaran una mínima política de personal para el reclutamiento de cargos públicos, que fuese tenida en cuenta junto a otros criterios tradicionales (ie, como cuotas, experiencia, carrera, confianza y opinión pública) que están en la base de toda candidatura en sistemas de representación proporcional? La evaluación de los órganos electivos se ha de realizar de acuerdo con los modelos y principios de referencia de los mismos: así, en el modelo anglo-americano los representantes lo son principalmente como agentes de áreas geográficas concretas, frente al modelo de partido de gobierno, en el que importa más saber para qué están los representantes que quienes son, ya que en este modelo predomina la disciplina de partido (Norris, 1996). Esta hegemonía del partido, sin embargo, no tiene el mismo alcance sobre los diversos cargos públicos (ie, alcaldes, miembros de los gobiernos o diputados) y también influyen muchas otras variables en el reclutamiento (como las expectativas de victoria o los incentivos materiales asociados al cargo).

Los modelos definidos por M. Weber se han ido desdibujando con el paso del tiempo y hoy contamos con una gran variedad de políticos en términos de perfiles sociales, pero sobre todo de las carreras políticas que realizan. Los partidos que los reclutan, como siempre, están integrados por facciones y también hoy éstas constituyen un criterio para el reclutamiento de las mismas (López Nieto, Gillespie y Waller, 1995).

La "transhumancia política" (o circulación de las élites, o la ocupación de diversos cargos públicos) a veces en diversos partidos, es una práctica que define buena parte de las carreras políticas en España. Hasta ahora las investigaciones sobre el particular han utilizado como variable explicativa los sistemas electorales (RP/RM) o la organización entre poderes (parlamentarismo/presidencialismo); no así el tipo de organización territorial de los sistemas políticos, aunque planteo la posibilidad de usar esta variable en el caso español y también en otros (Bélgica, Alemania e Italia).

Los procesos de descentralización política, la importancia creciente de las nuevas instancias de gobierno, la periódica celebración de elecciones y las "necesidades y ajustes" de los partidos habrían favorecido esa movilidad de los elegidos. Por su parte, estos procesos exigen mayor comunicación entre los actores y por ello la movilidad del potencial capital político podría contribuir a transferir experiencias, a institucionalizar redes y mecanismos de cooperación entre los diversos niveles de gobierno e instancias de acción política (partidos, administraciones, grupos de interés, etc.). Entre las contrapartidas, figurarían la falta de especialización en el desempeño de funciones específicas de las instituciones en las que los políticos ejercen su cargo y en políticas concretas.

Así pues, en este nuevo escenario de relaciones intergubernamentales (en relación a las funciones y papeles que éstas realizan), la concepción que tienen de ellas los políticos son más complejas y fluidas, aunque menos especializadas; ie, el tradicional valor de la especialización quizá sea hoy menos relevante.

¿Por qué se manifiestan estos cambios? Por una parte, se ha producido una "sobrecarga representativa" (Porras, 1994) y una demanda en favor de mayor calidad democrática. Los ciudadanos son más exigentes y algunos quieren incrementar los mecanismos de participación; pero muchas veces no están suficientemente educados ni conocen la realidad política, especialmente ciertas políticas públicas (como la exterior y la económica, pero también las distributivas). La prueba de ello es que quienes propugnan formas de democracia deliberativa (Fishkin, 1996) plantean una información y preparación *ad hoc*. Por otra parte, las experiencias en curso basadas en la utilización de redes telemáticas para la participación política (como el correo electrónico de partidos, parlamentarios o presidentes autonómicos), generan nuevos tipo de "exclusión" ciudadana, como también las fórmulas antedichas. Además, los intereses de los votantes son diversos y seguramente estas diferencias se acentuarán cuanto mayor sea el conocimiento que posean de la realidad. Además, el funcionamiento de nuevas instancias de gobierno exige que las viejas y nuevas instituciones den respuesta, experimenten y compitan con fórmulas de acción y gestión políticas diversas. Así, los gobiernos primero sustrajeron mayoritariamente la iniciativa legislativa a los parlamentos y ahora han comenzado a incentivar y atribuirse funciones de intermediación realizando las negociaciones con los grupos sociales en el ámbito gubernamental (en el proceso de diseño de los proyectos de ley) y abriendo mecanismos de comunicación más sistemáticos con los ciudadanos (como el correo electrónico de algunos presidentes autonómicos).

Hay políticos que defienden explícitamente la dedicación a tiempo completo a los asuntos públicos, pero temporalmente, para después reincorporarse a su profesión anterior. Serían gestores, aunque también "diseñadores" de políticas que gestionan, como respuesta a las demandas de la sociedad. Además algunos son defensores de la autolimitación de mandatos (Gallardón, Fernandez Miranda: "somos

médicos antes que políticos". Junto a ellos coexisten otros que, sin hacerlo explícito, viven de la política y no se sienten atraídos por retornar a su profesión previa. En el caso de jóvenes que se inician pronto en la política, sin experiencia laboral previa, éstos no tienen una profesión alternativa a la que reincorporarse; sin embargo, algunos la consiguen de su etapa política. Estas cuestiones están generando debate público, que deberíamos abordar en todo caso. Hay otros precedentes de discusiones poco sólidas desde el punto de vista político y científico (ie, listas cerradas y bloqueadas en España, o limitación de mandatos en Estados Unidos y otros países) originados por analistas poco informados: de hecho, no se ha estudiado como actúan los representantes, que criterios les guían cuando toman decisiones; tampoco se tiene en cuenta que los políticos hoy no pueden ser "responsables" de todos los votantes, ni siquiera de los de distrito, cuyos intereses son diversos y muchas veces están poco informados. La introducción de la limitación de mandatos fue una de las consecuencias de esta presión, aunque la práctica política y los estudios posteriores mostraran, por una parte, la artificialidad del problema creado (Somit et al., 1994) o las nuevas disfunciones generadas (Carey, 1996). Las respuestas de los partidos han sido muchas veces precipitadas y disfuncionales (ie, las incompatibilidades internas del PP y del PSOE, las primarias de éste último partido), por lo que considero importante profundizar en el estudio de estas cuestiones. Entre otras razones porque en diversas partes del mundo siguen "ideando" nuevas fórmulas de reclutamiento (P. R. I. mejicano) o cuestionando las existentes (India).

Sin embargo, es difícil conocer a fondo las lógicas del reclutamiento y, en consecuencia, establecer tipologías, porque en las trayectorias políticas (la selección o la continuidad de cargos) intervienen otros muchos factores, como el papel de la "confianza", las relaciones personales o las cuotas; también están afectadas por los cambios, las renovaciones y las crisis internas de los partidos. A estos factores hay que agregar todo tipo de aportaciones de los aspirantes y los incentivos de los cargos.

Una parte de los políticos abandona la actividad pública temporalmente ("guadianas") o definitivamente. Es posible que esto obedezca a que el mayor escrutinio mediático acorta la vida activa de los políticos y se produce más rotación y dimisiones (Lane & Ersson, 1996). Esta rotación favorece la incorporación de generaciones jóvenes (Linz, 1997), pero se "desaprovechan" expertos tradicionales. La coexistencia y aprovechamiento de unos y otros sería esencial. Esta sería la política que habría seguido el PP hasta que llegó al gobierno nacional, pero que ha abandonado después.

La "dedicación a la carta" y la discontinuidad que practican los cargos de representación pública durante el desempeño de sus funciones, que de hecho -y también de derecho- se ha institucionalizado (ie, en los parlamentos autonómicos), puede ser la respuesta a las tesis anteriores: quizá porque en España asistimos a un original "modelo" descentralizador y de relaciones intergubernamentales caracterizado durante veinte años por la permanente fluidez e indefinición. El nacimiento de la democracia española coincide con cambios de todo tipo en las sociedades. Las élites políticas en la transición diseñaron un modelo político propio con elementos "importados" y otros innovadores. La formulación del título VIII y del artículo 2, nos muestra un originario y novedoso modelo, que la práctica política se encarga de hacer menos comparable. Este contexto del sistema político que se ha utilizado como variable, dependiente o independiente para el estudio del capital político, creo que explica en buena medida la discontinuidad de los políticos, las peculiares trayectorias de sus carreras, así como su comportamiento al desempeñar sus cargos, complejos y multifacéticos, que pueden quizá enriquecerse con la transhumancia, sobre todo porque coexisten con otros más continuistas.

Las aplicaciones de los análisis organizativos a los estudios sobre los partidos hasta ahora no han sido muy productivas. Es posible que una vez más el objeto de análisis se resista a ello, pero quizá convenga al menos preguntarnos porqué las organizaciones partidistas, que diseñan e impulsan políticas de personal en el ámbito público (y en alguna medida en el sector privado) y que además generan complejas redes interorganizativas, tienen tantos problemas para establecer y aplicar unas mínimas políticas de personal. Dicho de otro modo: los partidos han ido utilizando criterios organizativos crecientes a medida que estas organizaciones se han ido profesionalizando (ie, formación de sus miembros, modernización y tecnificación de los mecanismos de comunicación externa), pero resulta muy difícil encontrar argumentos que expliquen los aspectos que tratamos aquí, las peculiares carreras políticas y comportamientos. Los costes de una limitada planificación de la gestión incrementalista y despersonalizada del "capital político" estaría generando disfunciones tales como: abandono de personas de valía; sensación de estar a merced del capricho de algunos líderes; y percepción de que la organización no premia ni tiene en cuenta los esfuerzos o la valía personal. Estas prácticas generan también, cuanto menos, perplejidad cuando se producen fichajes para puestos de responsabilidad de personas ajenas a la militancia o procedentes de otras organizaciones sin la sensibilidad, la cultura o el conocimiento del partido, con la consiguiente frustración para las personas de éste. En suma, parece existir una fuerte tendencia a optar por la "disposición a la carta" de forma contingente, sin conexión con las necesidades de la organización a medio plazo.

En cualquier organización parecería necesario evitar estas situaciones, que tienen nombres y apellidos en todos los partidos (ie, basta con repasar la prensa anterior al cierre de las candidaturas), por lo que sería necesario primero plantear el problema y después conocer que recursos poseen las organizaciones partidistas y cómo pueden disponer de ellos. Para ello hay que saber quienes integran la organización, que características deben poseer los candidatos para lograr los objetivos de alcanzar y ocupar los cargos públicos; también como se pueden compaginar las expectativas de los líderes con las metas previstas o que acciones se deben emprender para conseguir que adquieran habilidades y conocimientos precisos. Lo que sigue, son aportaciones en esa dirección.

NOTAS SOBRE LAS FUENTES

Planteadas estas reflexiones, esta aportación se vertebra en torno a opiniones de alcaldes y de diputados nacionales, fruto de estudios propios que se dan a conocer por primera vez. Por ello se trata de un análisis preliminar, aunque entronca con estudios previos, que pretendo que se formalice en un estudio más profundo en forma de libro.

La elección de estos actores es producto en primer lugar de curiosidad e interés científico en torno a las élites: además de analizar las elecciones y AP/PP como partido, me inicié académicamente en un seminario que estudiaba los procesos electorales y los representantes elegidos, fundamentalmente los diputados nacionales desde el siglo pasado hasta hoy. Después me ocupé de elecciones municipales y de sus actores políticos fundamentales. Mi experiencia en estos temas, me ha facilitado la participación en investigaciones internacionales comparadas sobre gobiernos locales (UDITE) y europeos (Political Representation in Europe).

El cuestionario de los alcaldes que elaboramos reproduce en buena medida el de los Funcionarios Directivos Europeos (proyecto UDITE, Klaudi & Magnier, 1998)⁸. La posibilidad de contrastar las opiniones de los actores relevantes que actúan en el mismo escenario (políticos y técnicos) es un ejemplo de la necesaria comunicación entre subdisciplinas politológicas, que sin duda enriquecen esta disciplina científica. La pregunta central que el citado proyecto pretendía responder era porqué, cómo y hasta qué punto los Funcionarios Directivos logran controlar su entorno. Se presume que estos altos funcionarios quieren influir en la distribución de funciones, pero ésta se ejerce en un contexto de restricciones locales. El trabajo contiene una novedosa información sobre la "calidad" de los Funcionarios Directivos, sus incentivos, sus motivaciones y el desarrollo de su labor diaria. Si bien es un "foto fija" de un momento específico tremendamente tenso, es relevante en un contexto de continua transformación y de creciente conflictividad intergubernamental, dadas las persistentes ambigüedades de la distribución competencial en España.

Los ricos resultados de este estudio reafirmaron el convencimiento de conocer la opinión de los alcaldes. La utilidad de esta información es amplia, tanto desde el punto de vista académico, como para los partidos, la administración pública y las organizaciones profesionales de los dos principales actores municipales⁹.

La muestra obtenida está limitada en parte por los objetivos pretendidos: no había estudios sistemáticos sobre estos actores y se pretendía abrir nuevas "pistas" que permitieran avanzar en el conocimiento de la práctica política. Así por ejemplo, se recogen las opiniones sobre sus agendas pero hasta ahora no se ha podido hacer un seguimiento de las mismas, lo que daría un cuadro más preciso. No estaban contrastadas sus opiniones con las de otros actores municipales como los secretarios en el caso de los alcaldes. Asimismo, para los diputados sería importante comparar algunas opiniones con las de los letrados. Siempre que sea posible, es útil conocer que piensan los ciudadanos, aunque si mantenemos la premisa del liderazgo de los políticos, las opiniones de ambos podrían diferir. Por otra parte, la opinión ciudadana actualmente se ha convertido en un instrumento imprescindible para la toma de decisiones (J.E. Lane, S.O. Ersson, 1998).

El cuestionario de los diputados nacionales fue también elaborado tras largas y fructíferas reuniones con investigadores europeos, que inicialmente estudiaban el comportamiento electoral en los comicios europeos. Después se amplió la investigación a las élites políticas¹⁰ y a la representación política en el marco de la Unión Europea. Se pretendía conocer el grado de legitimación de las instituciones europeas y las disfunciones del sistema de representación política. Asimismo, además de averiguar la opinión de los parlamentarios (nacionales y eurodiputados) en relación a los principales "issues" europeos, se pretendía conocer el papel y las relaciones entre actores políticos relevantes. Por ello, el cuestionario versaba mayoritariamente sobre cuestiones europeas, pero también permitía conocer aspectos hasta entonces no preguntados sobre el quehacer de los diputados. Los resultados comparados de este estudio (Schmitt, Thomassen, 1999; Katz, Wessels, 1999) ofrecen reflexiones sustantivas a partir de la nueva y útil base de datos. No obstante, en este trabajo me interesa dar cuenta de opiniones de los diputados españoles.

No trato, por tanto, de hacer comparaciones imposibles (en este caso entre diputados nacionales

y alcaldes), entre cargos cuyas funciones son distintas (aunque algunas personas hayan desempeñado ambos cargos y tradicionalmente las responsabilidades municipales habilitaban para continuar la vida profesional en los parlamentos). Aporto elementos de análisis, fotos y fichas de este rompecabezas, que permitirán un conocimiento más amplio del quehacer de los políticos en el contexto del sistema político en el que actúan. Las tradicionales limitaciones del método comparado se han manifestado en los proyectos investigadores citados: la comparación ha quedado desdibujada cuando no se analiza el entorno, que muchas veces pasa a ser la variable independiente. Por ello es necesario combinar fuentes: por ejemplo, los perfiles sociodemográficos, que han sido el instrumento que la Ciencia Política ha utilizado para definir a las élites políticas (Barach, 1954), con las opiniones de los suyos, que no se han utilizado de forma sistemática. Además, hay que tener en cuenta normas y prácticas políticas relativas a los partidos políticos, al sistema electoral y a las instituciones en las que desempeñan su labor. También conviene conocer las reglas formales e informales de las instituciones en las que ejercen su quehacer. El seguimiento de las opiniones de los políticos en la prensa escrita constituye otra fuente de información nada despreciable, a través de la cual se descubren factores explicativos complementarios: por ejemplo, la influencia de los candidatos a alcaldes o presidentes autonómicos en la elaboración de las listas es mayor que la de los cabezas de lista en el Congreso; a su vez, este protagonismo aumenta y está en relación directa a las expectativas electorales. La importancia de este factor aumenta porque a veces esta influencia de los candidatos subnacionales es utilizada frente a los comités electorales, dirigentes o facciones adversarias.

Desconocemos muchos aspectos de los criterios que presidían el reclutamiento en la época de los partidos de masas, más allá de la adecuada representación de los grupos y organizaciones que sustentaban cada partido (ie, en los socialistas y comunistas, trabajadores, miembros de los sindicatos y organizaciones afines). Además, parece razonable pensar que la prioridad que tenía la iniciativa legislativa parlamentaria entre las funciones de estas instituciones, explicase la significativa presencia de abogados entre los diputados. Este criterio habría perdido hoy relevancia, debido al origen mayoritariamente gubernamental de la legislación.

Los intentos actuales para conocer y explicar estas cuestiones sólo han permitido identificar dos grupos de criterios: los relativos a las aportaciones de los aspirantes ("valía personal") y los requisitos exigidos por quienes seleccionan (Gallagher, Marsh, 1987; Norris, 1997). Pero ¿cómo están jerarquizados estos criterios? y también ¿Qué peso tiene el interés de los pretendientes? Además, hasta ahora no se ha profundizado en el estudio de otras variables, en la mayoría de los casos externas al partido, que de hecho influyen en el reclutamiento: el impacto del tiempo (ie, la periodización de las elecciones), las vicisitudes del partido competidor, el peso social atribuido a determinados gobiernos o instancias de poder, o el comportamiento (éxito o fracaso) de quienes ocupan los cargos. Estos interrogantes amplían la perspectiva de análisis de las élites políticas actuales, pero quizá limitan la capacidad explicativa del estudio de los perfiles de los políticos, que antes justificaban su análisis en relación a los presupuestos teóricos.

Como quiera que estamos en un momento de transición o cambios en la representación política (Porras, 1996), parece razonable seguir utilizando las fuentes tradicionales de estudio (datos sociodemográficos), aunque sólo sea porque permiten comparar los posibles cambios de los políticos actuales respecto a los anteriores. Junto a ellos es preciso utilizar otras fuentes como cuestionarios,

entrevistas o biografías, así como las informaciones de los medios de comunicación sobre el particular.

Los alcaldes

El cuestionario fué enviado a todos los alcaldes de España en septiembre de 1997, cuando se hallaban en la mitad de su mandato: el 79,8% de las respuestas proceden de los municipios menores de 5.000 hab. (suponen el 86% de total); 14,5% lo son de intermedios (entre 5.000 y 20.000 que constituyen el 10,5% del total) y el 5,4% procede de los grandes ayuntamientos. La muestra es representativa también por CC.AA. y partidos (ie, el 41,4% son del PP, el 37,8% del PSOE). Lógicamente, la validez de esta fuente está limitada por diferentes razones: ie, porque desconocemos quien lo rellenó; también porque en la elaboración del cuestionario priorizamos la comparación con el de los secretarios y, en última instancia, porque se trata de opiniones que pueden estar condicionadas por muchas circunstancias: por ejemplo, están sobrerrepresentados los alcaldes noveles. Sin embargo, creo que se ha cubierto el objetivo prioritario, que es el de sentar bases para proseguir mis investigaciones y quizá abrir nuevos estudios.

LAS CARRERAS POLÍTICAS DE LOS CARGOS ELECTOS: QUÉ ERAN, A QUÉ SE DEDICABAN Y QUÉ QUIEREN SER

En los datos reales, señalaba que los alcaldes repiten en el cargo más que los diputados, quizá porque los incentivos de todo gobierno son mayores que los relativos a las funciones parlamentarias: desde los ejecutivos se puede "visualizar" mejor la ejecución de proyectos. Casi un tercio de la muestra ha sido alcalde por primera vez en 1995, hecho en parte explicable por la renovación impuesta por el PP; los demás repiten: el 22% desde 1991; el 16% desde 1987 i el 10% desde 1983 y casi un 7% desde las primeras elecciones; más un 2,3% que son alcaldes desde el régimen anterior. Es decir, encontramos una primera pauta: la coexistencia de políticos noveles junto a otros más experimentados; la mayoría considera que esta cualidad no es influyente para desempeñar este cargo, quizá porque la mitad había sido concejal con anterioridad, lo que sin duda facilita desempeñar después las funciones propias de la alcaldía. La continuidad de los alcaldes también se manifiesta porque los que no concluyen su mandato son pocos (641, 7% en la "legislatura" 1991-1995 y 530, un 6,5% en la de 1995-1999). Sin embargo, en ambas etapas la mayoría (más de 65%) ha renunciado voluntariamente, aunque es posible que estas renunciaciones estén asociadas con el anuncio de mociones de censura, por las que sólo el 20% ha sido desplazado efectivamente. Esta situación contrasta con los abandonos de concejales, cuya discontinuidad es mayor¹¹ que la de los alcaldes, aunque similar a la de los diputados. Cuando están en la oposición, aumenta el número de concejales que dejan el escaño; este hecho motivó que, por ejemplo, el PSOE exigiera en Andalucía, a los candidatos locales de las elecciones de 1999, el compromiso de la permanencia aunque el partido quedase en la oposición.

En nuestra muestra se advierte una pauta tradicional de carrera política que se inicia en el ámbito local: la mitad de ésta ha sido concejal o alcalde y el resto se estrena en este cargo sin haber ocupado previamente otros cargos locales en el partido. La compleja y numerosa estructura local española ha obligado desde las primeras elecciones y hasta ahora a "captar" e incorporar *a posteriori* a electos locales, ante la imposibilidad de presentar candidaturas en todos los municipios. Muy pocos han ocupado cargos en instituciones territoriales superiores públicas (6% son diputados/senadores), quizá porque en España

no hay tradición de acumular de cargos, pero también porque se han establecido incompatibilidades incluso en el seno de los partidos, hecho que dificulta esta práctica política. Unos pocos alcaldes han ocupado cargos de ámbito nacional en el partido, aunque la creciente importancia de los ayuntamientos explica que progresivamente se haya institucionalizado, por ejemplo, la presencia de alcaldes en los órganos superiores de los partidos, tratando de incorporarlos a su quehacer porque supone una buena "inversión"; a su vez, diversos diputados nacionales se han presentado a las alcaldías de ciudades importantes.

Los incentivos de las alcaldías hipotéticamente serían suficientes para proseguir desempeñando el mandato, ya que más de la mitad de encuestados quiere seguir ocupando cargos locales y continuar como alcaldes en los próximos diez años. Este argumento adquiere mayor solidez porque éstos consideran que uno de los objetivos prioritarios de los gobiernos municipales es tener proyectos para el desarrollo del municipio a largo plazo y es lógico que deseen participar en los proyectos que diseñan. Además, aunque los alcaldes tienen menos competencias que los presidentes de los ejecutivos autonómicos, los ayuntamientos siguen siendo la instancia de gobierno más próxima a los ciudadanos, lo que también podría explicar esta motivación por continuar. Otra razón es que la presidencia de órganos ejecutivos incentiva más la continuidad en el cargo, que otros cargos públicos. A algunos encuestados (25%) les gustaría desempeñar algún puesto autonómico, aunque las Cortes y el Parlamento Europeo son instituciones que también forman parte de su hipotética carrera política. Sin embargo, esta posición lógicamente no es unánime, ya que un 36% piensa abandonar la vida pública próximamente: una opción compartida por un porcentaje similar a otros políticos españoles. Se trata de un grupo que exige investigarlo, porque en él se pueden encontrar claves fundamentales, tanto sobre el reclutamiento de los políticos, como en relación a sus incentivos y motivaciones.

El perfil sociodemográfico de los alcaldes, muestra que éstos tienen una edad media superior a la de cargos públicos nacionales (50 años), ya que sólo el 20% son menores de 30 años. Quizá por ello, el nivel de estudios que presentan se corresponde con una época en la que el porcentaje de universitarios era menor que en la actualidad, de ahí que sólo el 25% de los alcaldes posea la titulación superior. Se trata de un colectivo que sigue siendo muy plural desde el punto de vista profesional, quizá reflejo de una heterogénea estructura municipal, en términos de tamaño (por ejemplo, el presupuesto de los ayuntamientos menores de 5.000 hab. no supera los 200 millones de ptas.), pero también por el carácter geográfico o socioeconómico (ie, agrícolas, turísticos). La mayoría trabaja en el ámbito privado del sector primario y terciario y destacan ciertas profesiones: empresarios y empleados agrícolas y ganaderos; profesiones liberales, autónomos o empleados del sector servicios. El grupo más numeroso es el de los enseñantes, circunstancia que en parte se puede explicar porque algunos gobiernos autonómicos, como el andaluz, han incentivado esta práctica.

Quienes han estudiado los perfiles de las élites presumían dos cuestiones: un criterio que asumía que los políticos pertenecían a un grupo social diferenciado y elitista, en términos de recursos económicos, sociales y educativos. También se utilizaba el criterio relativo a la necesaria adecuación entre el bagaje y capacidades personales de los políticos y el cargo que deberían desempeñar. A estos perfiles básicamente objetivos, quienes reclutan a los políticos agregan otros (ie, confianza). Pero de éstos últimos criterios sabemos poco, porque no suelen estar formalizados y cuando preguntamos por ellos las respuestas son difusas, porque incluyen múltiples criterios y valores tanto de quienes seleccionan como

de los aspirantes (Gallagher, Marsh, 1987; Norris, 1996). Pero antes -y con una orientación eminentemente prospectiva- se destacaba que la vocación era esencial para desempeñar adecuadamente un cargo público (especialmente por Weber). En este sentido, cabe destacar que los alcaldes dicen que no son muy importantes las cualificaciones y perfiles sociodemográficos. La mayoría cree que la integridad y vocación tienen mucha influencia para ser un buen alcalde; también creen que deben conocer las demandas ciudadanas, aunque carezcan de experiencia política, profesional o habilidad verbal. Se trata de una combinación de cualificaciones clásicas (vocación) y otras que responden a circunstancias actuales (la de no ser corrupto), pero quizá con predominio de las tradicionales. Los "porqués" de este modelo que ellos consideran ideal son complejos de responder todavía. En parte, porque este modelo está condicionado por la limitación debida a nuestra oferta de opciones en el cuestionario; pero en parte porque el alcalde desempeña funciones diversas y que requieren habilidades diferentes. Voy a tratar de aclarar algunos aspectos estudiando primero lo que éste hace y luego aspectos de como actúa y como toma decisiones.

FUNCIONES: A QUIÉN REPRESENTAN Y QUÉ HACEN

Los alcaldes acceden al cargo con el objetivo prioritario de realizar una buena labor por el municipio, opinión defendida por la mayoría, ya que ésta también opina que tiene mucha importancia representar a todos los electores de su ayuntamiento (80%), frente a quienes piensan que sólo deben representar a los de su partido (29%). De acuerdo con este criterio, relegan claramente toda representación partidista y entroncan con el clásico modelo "burkeano". Conviene recordar que los partidos han tardado tiempo en establecer redes y estructuras en muchos ayuntamientos; de hecho veinte años después de las primeras elecciones municipales democráticas, no pueden presentar candidaturas en todos ellos: en las elecciones de 1995, PSOE y PP fueron aproximadamente 6.500 (Delgado, 1997); en las de 1999 el PP consiguió 7.000 listas. Esta cifra fue la que también alcanzó la UCD en 1979. Sabemos que inicialmente los partidos han ampliado su presencia, aunque las respectivas estrategias de implantación han variado a lo largo del tiempo y responden a numerosos criterios. Así AP/PP, en las primeras elecciones sólo presentó 1.038 candidaturas y las concentró en municipios de 5.000 a 50.000 hab. (López Nieto, 1987); algunas eran fruto del diseño de la organización central o regional del partido, pero en la mayoría de los casos fueron presentadas por decisiones descentralizadas que respondían a decisiones individuales de personas dispuestas a concurrir por razones diversas, a las que amparó el partido. Todavía hoy coexisten estas y otras lógicas y cuando hemos preguntado por los motivos que guían su decisión, dos tercios no responde; la mitad de quienes lo hacen aseguran que solicitaron su candidatura; por lo tanto, el origen de la nominación es una cuestión todavía abierta que exige mayor profundización.

En todo caso parece que desde el momento inicial del proceso político municipal existe un alto componente local y autónomo. No es casualidad que desde el punto de vista teórico el debate nacionalización *versus* municipalismo siga abierto. A pesar de que los partidos han supeditado la resolución de la cuestión municipal a la autonómica, la proximidad y la presión ciudadanas pueden explicar que los actores políticos municipales prioricen el carácter local de sus decisiones sobre los criterios partidistas. Los alcaldes opinan que cuando toman decisiones, lo hacen en función de su criterio o el de los ciudadanos y consideran que deben dar la máxima importancia a tres cuestiones diversas pero complementarias. Por una parte, su objetivo prioritario sería tener un proyecto para su ayuntamiento a medio plazo. Pero la puesta en marcha de cualquier acción pública requiere asignación de competencias y

de recursos humanos y materiales. El proceso de descentralización realizado en España ha obviado de hecho el precepto constitucional de autonomía municipal, porque cuando en la década de los años ochenta los gobiernos nacionales transfirieron competencias a las CC.AA., no hicieron lo propio con los ayuntamientos. Quizá por ello, los alcaldes en sus respuestas explican esta situación de indefinición y preanuncian los pactos locales autonómicos. Por otra parte, opinan que una de las funciones más relevantes de los gobiernos locales es conseguir recursos de los gobiernos superiores, cometido no consignado formalmente en las normas que regulan el quehacer de los alcaldes¹². Finalmente señalan que todo proyecto debe contar con la opinión de los ciudadanos, aunque convendrá saber como conocen estos deseos, cuestión que estudiaremos después.

El legislador atribuyó al alcalde funciones y competencias diversas, que se han reforzado en las normas englobadas bajo el rótulo de Pacto Local (abril 1999); las funciones las han ejercido plenamente y algunos alcaldes lo han hecho de forma cuasi monopolista. Ello ha motivado que se pueda identificar su quehacer con prácticas presidencialistas. Un ejemplo es que todos ellos consideran que influyen de manera decisiva y casi exclusiva en la elaboración del principal instrumento de acción política, el presupuesto. La mitad opina que también cuenta mucho el criterio del partido de gobierno y el de los demás partidos del consistorio. En este punto hay que recordar que la norma atribuye al pleno las competencias sobre el presupuesto; sin embargo muchos alcaldes tienen una percepción personalista de esta importante función colectiva.

Lógicamente la práctica política de estos actores es muy plural, como no podía ser de otra forma dada la diversidad de municipios en los que realizan sus actividades y la composición política de los consistorios, hechos a los que hay que sumar la pluralidad de perfiles de los alcaldes. De hecho, el estudio que hemos realizado sobre los secretarios, que son también actores relevantes en este escenario, muestra que cumplen funciones diversas, especialmente en los municipios pequeños, en los que la formación del alcalde es limitada y pueden tener mucha influencia sobre las decisiones que el alcalde adopta.

Volviendo a las competencias y funciones de los alcaldes, sabemos que realizan muchas y variadas y las "fotos" de lo que hacen y de su conducta estarían definidas por dos rasgos esenciales: saber relacionarse y conocer a fondo las demandas de los vecinos, de acuerdo con la opinión de casi todos. Como los ciudadanos realizan demandas a los poderes públicos (Botella, 1994), la segunda actividad de los alcaldes, que en su opinión define su quehacer, consiste en iniciar constantemente nuevos proyectos y poner en marcha políticas. Para lograr este objetivo, destacan el tercer rasgo de su actividad, que sólo en este caso coincide expresamente con una de las funciones esenciales que la ley les otorga: dirigir la administración. Se trataría de un modelo complejo de gestor y político que realmente cumplen, ya que desempeñan las funciones que tienen atribuidas a fondo, aunque la proximidad de los usuarios les obliga a ser muy receptivos a ellos.

En principio, esta imagen fija nos mostraría un funcionamiento ideal del sistema político municipal, en el que las demandas ciudadanas y los principales actores políticos las recogerían y concretarían en proyectos, pero lógicamente debemos profundizar más para evaluar esta hipótesis con precisión. ¿Cuáles son las principales limitaciones con las que se encuentran los alcaldes para desempeñar sus funciones? Obviamente la opinión de los regidores refleja el problema que manifiestan a lo largo de la década de los noventa desde su principal grupo de presión, la Federación Española de Municipios y

Provincias [FEMP]. Casi dos tercios apunta a la crisis económica y a las consiguientes restricciones económicas como factores que habrían afectado negativamente el quehacer de los alcaldes, aunque sólo el resto no cuestiona la falta de autonomía financiera de los ayuntamientos. En torno a un tercio cree que las demandas en pro de la mejora de los servicios, el desempleo y las disposiciones de los gobiernos superiores también han afectado negativamente a su quehacer. Al mismo tiempo, la mayoría presenta una imagen bastante "cómoda" o favorable del entorno en que desempeñan sus funciones: no perciben como negativas la presión de los grupos organizados del municipio, aunque sabemos que los niveles de asociacionismo en España no son muy altos. Las relaciones con los partidos del consistorio no son conflictivas, quizá porque en muchos ayuntamientos cuentan con mayoría absoluta (60%). Las relaciones con los funcionarios y empleados municipales tampoco entorpecen el trabajo de los alcaldes: el trato entre los empleados no es conflictivo, ni entre éstos y los políticos cuando desempeñan las tareas que les competen, aunque las normas en este aspecto no delimiten con claridad la división de competencias y los alcaldes tienden a ejercerlas exhaustivamente.

Así pues, muchos alcaldes (dos tercios de ellos) tienen una visión muy positiva del entorno en el que desempeñan sus funciones y consideran que su quehacer es asimismo exitoso: han cumplido sus promesas, han adoptado con rapidez sus decisiones (quizá porque han otorgado más importancia a la participación de los vecinos) y han generado un acceso más igualitario a los servicios municipales. Parecería que estas opiniones están expresadas en plena campaña electoral, aunque se produjeron a mitad de mandato. No es objeto de este trabajo contrastar estos argumentos, ya que esta aportación sólo pretendía analizar una fuente que hasta ahora no hemos utilizado mucho y con ello ampliar el conocimiento de estos gobiernos.

Señalaba al principio que los alcaldes, como los presidentes de los gobiernos (nacional y autonómicos), suelen tener mayor continuidad que los concejales y parlamentarios. Es posible que la relevancia del liderazgo en la opinión pública actual favorezca los incentivos de estos cargos, que de esta forma "rentabilizan" o monopolizan los éxitos. La opinión pública parece que así lo percibe, ya que normalmente los alcaldes que concurren a la reelección suelen vencer. Además, en este caso la mayoría de ellos así lo cree. Es necesario contrastar o replicar preguntas, pero no sólo entre ciudadanos y políticos, sino entre éstos y otros actores relevantes (como grupos de interés o empleados). Así, por ejemplo, en el estudio europeo que hemos realizado a los Funcionarios Directivos Locales, "el líder anónimo" (Magnier, 1998), la opinión de éstos cuestiona parcialmente la visión optimista de los alcaldes en relación al ejercicio de las competencias difusamente delimitadas. Los secretarios de ayuntamiento españoles consideran que los alcaldes no deberían ocuparse de los asuntos administrativos diarios, sino establecer sólo las directrices genéricas. Esta situación les lleva a considerar las relaciones con los alcaldes como conflictivas y serían las de mayor tensión en Europa. Llegados a este punto, es posible seguir profundizando en un aspecto que nos permita conocer más y mejor como desempeñan las funciones que realizan. Analizaré aspectos de las relaciones que tienen y de la posible influencia de éstas cuando toman decisiones.

COMO ACTÚAN: RELACIONES E INFLUENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Es posible que al profundizar en el comportamiento de los alcaldes podamos verificar el alcance del carácter presidencialista que les atribuimos cuando desempeñan sus funciones y también el posible

grado de homogeneidad de éstos. Además, nos permite conocer otros aspectos acerca de "como" actúan. Lógicamente estas opiniones que describimos aquí deberían contrastarse y complementarse con un estudio *in situ* de sus agendas, instrumento metodológico que estoy diseñando y adaptando de investigaciones aplicadas con éxito, por ejemplo, a directivos de empresas privadas (Stewart, et al., 1994).

Antes señalamos que hay dos características que definen el comportamiento del alcalde: prioriza su criterio a la hora de tomar decisiones sobre el de los ciudadanos y, sobre todo, sobre el del partido; además, la mayoría considera esencial tener buenas relaciones con los vecinos y conocer sus intereses. Ahora podemos conocer un poco más estos rasgos estudiando con quien hablan, así como la importancia que atribuyen a estas interlocuciones y a la frecuencia de las mismas.

La primera consideración es que las opiniones en torno a la importancia que las relaciones tienen para desempeñar sus funciones está muy fragmentada, a pesar de que este rasgo defina su comportamiento. Tanto es así que sólo hay unanimidad (80%) al otorgar relevancia a las relaciones con los ciudadanos, con los que también mayoritariamente hablan varias veces a la semana. También coincide la mayoría en valorar muy positivamente las relaciones con los demás actores del consistorio (jefes de departamento y, después, concejales, empleados y sólo la mitad con los secretarios), con los que se comunican con mucha frecuencia, especialmente con los jefes de departamento.

En los demás casos encontramos ciertos "desajustes" entre lo que importa y lo que hacen, quizá porque, como no podía ser de otra forma, en la práctica los comportamientos de los alcaldes son plurales; éstos también pueden deberse al desigual tamaño de los ayuntamientos. En consecuencia, en la mayoría de los ayuntamientos es muy relativa la importancia de algunos actores y con ellos apenas se comunican: éste es el caso de los periodistas, representantes sindicales o de empresarios privados en municipios pequeños. La mayoría de los alcaldes pueden tener dificultades reales para contactar con otros actores (ie, funcionarios de CC.AA., del Estado o de la propia FEMP). Así, un 45% de los regidores (+/-) considera importante relacionarse con los dirigentes de la oposición, con los funcionarios de su Comunidad Autónoma o con representantes de asociaciones; sin embargo sólo un 10% (+/-) se comunica con ellos con frecuencia.

En suma, la mayoría de los alcaldes tendría una relación muy fluida con los ciudadanos y con quienes trabajan en el ayuntamiento. Pero, ¿hasta que punto cuentan con ellos? De nuevo nos encontraríamos con otra manifestación de la autonomía de los alcaldes, o, dicho de otra forma, éstos se inspiran poco en fuentes ajenas. La mayoría (dos tercios) se inspira en su propio bagaje formativo y académico, que es muy desigual, tanto en términos de experiencia política (la mitad son alcaldes por primera vez), como desde el punto de vista educativo (un tercio sólo tiene estudios elementales). La mayoría rechaza otro tipo de inspiración pública y privada (consultorías, funcionarios, empresarios, publicaciones, cursos). Parece que son actores muy encerrados en su entorno político, ya que sólo la mitad consigna como fuente de inspiración significativa las apreciaciones derivadas de relaciones con otros políticos, especialmente con otros alcaldes.

Esta situación puede afectar negativamente al desarrollo del ayuntamiento y a la eficacia de su quehacer, sobre todo ante el reto que supone firmar y ejecutar los pactos locales autonómicos. También podría ser poco útil o ineficaz de cara a "exportar" los modelos de gestión municipales a otros gobiernos

superiores, que hoy son considerados en occidente como laboratorios políticos.

Diputados nacionales

Las opiniones de los diputados nacionales que presento, junto a otras fuentes y reflexiones, se basan fundamentalmente en los cuestionarios del proyecto "Political Representation in Europe" de 1996; fueron remitidos por 130 diputados al comienzo de la VI legislatura¹³. Algunas otras proceden de un estudio sobre el Congreso (2.250 del CIS de 1997)¹⁴.

LAS CARRERAS POLÍTICAS: QUIENES ERAN, A QUÉ SE DEDICABAN Y QUÉ QUIEREN SER

Los diputados mayoritariamente son hombres menores de cuarenta y cinco años, con estudios superiores. Los que habían trabajado en el sector público superan a quienes proceden del ámbito privado; los grupos profesionales más numerosos son abogados y profesores, aunque también hay una representación de otros funcionarios y de directivos empresariales. ¿Se han producido cambios en los perfiles de los actuales diputados respecto a los de la transición? Basándome en datos reales de los dos principales partidos en la I legislatura¹⁵ (UCD y PSOE) y de la VI (PP y PSOE) los rasgos nuevos son la mayor presencia de mujeres y la presencia significativa de diputados sin titulación superior. La UCD tenía un 5,3% de mujeres en la I legislatura y el PP tenía un 14% en 1996; por su parte el PSOE pasa del 4,3% en la I al 27% en la VI. La edad media de los ucedistas era de 42,3 años y la de los socialistas de 38,4; esta relación se ha invertido ligeramente, ya que ahora son más jóvenes los populares (el 55% tiene menos de 44 años), frente al 38% de los socialistas. El nivel de instrucción no ha variado apenas, ya que en 1979 el porcentaje de los que no eran titulados superiores entre los diputados de la UCD era de 26% (28% entre los socialistas); en la VI legislatura este porcentaje ha bajado al 14% entre los populares y ha subido al 31% entre los socialistas. La mayoría de los diputados siguen siendo juristas, aunque -como es lógico- ahora hay más "profesionales de la política" que en los inicios de la transición, ya que, por ejemplo, entonces no los había entre los parlamentarios socialistas.

Casi todos los diputados actuales tienen gran experiencia política, lo que es considerado por unos pocos como una razón para haber sido elegidos; la mitad opina que lo determinante es la ideología de su partido. El 50% milita en sus respectivos partidos desde 1979 y solo un 9% se afilió después de 1993. Casi todos son dirigentes nacionales de sus partidos, aunque acumulaban otros cargos directivos en las organizaciones territoriales. La experiencia en cargos públicos es también alta, aunque son menos quienes han ocupado cargos ejecutivos (ministros, consejeros autonómicos o alcaldes).

Estos datos refuerzan dos rasgos que caracterizarían a los políticos españoles: la escasa tradición por acumular cargos, en contraste con la práctica francesa, y la discontinuidad de los elegidos (Linz, 1972; López Nieto, 1997)¹⁶; o, dicho de otro modo, existe un núcleo reducido de políticos que se perpetúa en los cargos públicos, que incluso trasciende diversos regímenes políticos y gobiernos de signo diferente (Baena, 1999). Pero, ¿por qué permanecen tan poco tiempo como diputados y qué consecuencias tiene ello sobre el sistema político? La Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en contraste con la tradición normativa española, recoge un extenso sistema de inelegibilidades e incompatibilidades inspirado en la normativa francesa, que ha ido creciendo con el tiempo y que desincentivaría la participación en el

parlamento de personas muy cualificadas. Por ello podría sorprender que la mayoría de entrevistados sostenga que sus ingresos son iguales o inferiores a los que percibían con anterioridad, aunque el 30% gana más que en su anterior ocupación. El carácter democrático, o menos elitista, de al menos una parte de los diputados explicaría esta situación.

Este indicador se suma a otros que inducen a establecer tentativamente tipologías de diputados. Hasta ahora los estudios sobre el comportamiento de los diputados son escasos (sobre todo en Europa, debido al peso que el control de los partidos tiene sobre el quehacer de éstos). En todo caso, la mayoría de las investigaciones los consideran un conjunto más o menos homogéneo. Otros estudios presumen la existencia de tipos diferentes de diputados (por dedicación, carrera política y profesional, relaciones, etc.). Hay que establecer tipologías basadas en estos u otros criterios que definamos; la determinación de lo que hacen y de como actúan permitirá verificar de manera más adecuada la validez de esta premisa inicial.

Habría un grupo mayoritario (la mitad o dos tercios según las preguntas) que antepone el criterio individual al del partido en la toma de decisiones y que estaría a favor de tener libertad de voto en ciertos temas y se mostraría de acuerdo con la tesis de la ausencia de debate interno en los partidos y también con la idea de la docilidad de cargos y militantes. Defendería las funciones de intermediación sobre las estrictamente legislativas o de control y tendría unas relaciones de confianza y colaboración con parlamentarios de otros grupos. Además, gozaría de autonomía personal y profesional, por lo que estaría a favor de limitar las incompatibilidades y simultanear este cargo representativo con sus actividades profesionales, en el entendimiento de que la actividad parlamentaria estaría menos aislada de la sociedad. Estos rasgos podrían definir un tipo de diputado.

Otro grupo más pequeño se definiría por carecer de profesión previa; viviría de la política, se definiría como políticos profesionales, aunque practicase la transhumancia política con poca duración en cada uno de los puestos públicos que ocupa. Este grupo antepondría el criterio del partido cuando toma decisiones y quizá sería el de quienes mantendrían posiciones antagónicas y de desconfianza con diputados de otros grupos. Además tendría dedicación exclusiva a tareas directivas del partido y complementaría esta dedicación con cargos en los parlamentos u organismos surgidos del mismo (ie, consejos de administración de empresas públicas, organismos autónomos).

Es obvio que se trata de una tipología tentativa que requiere matizar y profundizar más, pero que, a la vista de la pluralidad de las opiniones expresadas (que además comparten con otros parlamentarios europeos), introduce nuevos elementos en el debate de la representación política a inicios de siglo: ésta hoy es compleja, por lo que coexisten diversos modelos de representantes que desempeñan sus funciones de forma plural, entre los que, al menos, se pueden distinguir estos grandes tipos citados.

Para definirlos también hay que tener en cuenta otro tipo de argumentos, más centrados en la actividad pública. Casi todos los diputados prefieren permanecer activos en la política nacional frente a la europea, opinión que se confirmaría con la práctica política: las carreras políticas son multidireccionales (del ámbito nacional a los subnacionales y viceversa). Por otra parte, son pocos los que estarían dispuestos a ocupar cargos dentro de diez años¹⁷; esta opinión permite pensar que proseguirá la discontinuidad mencionada, ya que la mitad de los diputados sólo están una legislatura, como los concejales de ciudades de más de 20.000 hab. y los parlamentarios autonómicos; entre los senadores y

concejales de ciudades pequeñas este porcentaje asciende al 60% (López Nieto, 1997). Un alto grado de discontinuidad podría significar democratización de los cargos públicos; además, si estos representantes practican la "trashumancia" a otros puestos, cuestión que estoy estudiando, podría facilitar la comunicación entre los órganos territoriales públicos, lo que quizá "compensaría" los problemas derivados de la limitada experiencia en el cargo. Esta tesis avalaría la relativa a las ventajas que suponen para el Estado la cooperación y rotación del capital político.

Para avanzar en el conocimiento de estos actores conviene analizar otros motivos y posibles ventajas. ¿En qué medida se sienten incentivados para seguir desempeñando su mandato actual? Cabe pensar en un conjunto de factores, unos personales y otros externos. Entre los incentivos individuales, los parlamentarios manifiestan mayoritariamente una satisfacción general cuando desempeñan su trabajo como diputado, aunque un 20% se siente insatisfecho. Esta opinión positiva se ve muy matizada cuando responden sobre una de las actividades que realizan como diputados. Aproximadamente un porcentaje similar considera que su aportación más atractiva es la legislativa; también un 20% opina que el trabajo en los plenos y en las comisiones (en los que se sustancia la mencionada actividad) es lo menos satisfactorio; otros no contestan.

Esta pluralidad en las respuestas puede explicarse porque se pueden reconocer diversos tipos de diputados y porque además éstos desempeñan funciones muy diversas y la dedicación e interés hacia las mismas no es homogénea, como no podía ser de otra forma. Por ello, la continuidad en el cargo, además de no depender de ellos en muchos casos, también puede estar asociada a otros factores relativos a los incentivos de las funciones parlamentarias y a otros factores políticos, que inciden y que incluso determinan estas carreras políticas plurales. Algunos son elementos institucionales, como la periodización de las elecciones o el mayor "atractivo" o interés político de ciertas instancias de poder¹⁸. Es frecuente que, además, estos factores se asocien y utilicen para la resolución de demandas internas de los partidos, lo que también puede influir en la movilidad de los diputados y, en general, del personal político¹⁹; esto ocurre tanto cuando se está en el gobierno, como en la oposición²⁰.

Estos "movimientos de los banquillos", utilizados como ejemplo han sido muy visibles, pero la casuística es enorme y plural, quizá porque responde a lógicas y factores diversos, pero que sin duda tienen que ver con la compleja historia de los partidos (rupturas, alianzas y renovaciones). Por ello sería necesario profundizar más. En primer lugar para conocer las trayectorias individuales y, en segundo lugar, explicar los porqués de estas pautas de comportamiento, a veces impuestas y otras fruto del deseo del político.

Puesto que en esta aportación me interesa solo poner nuevas fichas del rompecabezas, en este caso basadas fundamentalmente en sus opiniones, pasaré a estudiar las funciones, recordando previamente algunos aspectos explicativos sobre los incentivos de los diputados, que sin duda complementan estas respuestas. Por ejemplo, el escaso interés del trabajo parlamentario, en parte, está motivado por el histórico papel secundario atribuido a esta institución en el sistema político español. Este rasgo hoy lo comparten otros sistemas parlamentarios, cuando los ejecutivos ejercen hegemoníamente la iniciativa legislativa y las relaciones con los grupos de interés. Esta situación incrementa la escasa relevancia pública del quehacer de las Cortes.

Además, las altas tasas de renovación de los diputados pueden estar afectadas por las relaciones entre los gobiernos, los grupos parlamentarios (G.P.) y los partidos. Las relaciones en el PSOE entre el gobierno y el G.P. socialista fueron fluidas y funcionales cuando se ejercieron de una manera centralizada y el protagonismo de los diputados era mayor en los órganos de dirección de los partidos. En el primer gobierno del PP, el esquema de relaciones es parecido al de la época de Alfonso Guerra: del vicepresidente F. Álvarez Cascos dependían las relaciones con las Cortes. Fue menos funcional durante los gobiernos de la UCD y también cuando los secretarios generales del PSOE y del PP no ocupaban cartera ministerial (López Nieto, 1997).

Finalmente es posible que la discontinuidad se pueda asociar a la indefinición del modelo de descentralización política: la periodización de los procesos electorales y los incentivos políticos de las diversas instancias gubernamentales (ie, la relevancia que han logrado en esta década el Parlamento Europeo, los ayuntamientos o las CC.AA. a medida que han incrementado sus competencias) favorecen la movilidad del personal político. Esto podría tener consecuencias de diverso tipo: entre las positivas, favorecería las relaciones intergubernamentales a través de la "exportación" de sus experiencias, aunque breves, obtenida por quienes han trabajado en diversos ámbitos de poder. En contraste, las necesarias relaciones personales entre los diputados y su especialización se podrían ver afectadas negativamente. Sin embargo, la mayoría considera amigos a diputados de otros grupos, con los que coopera bastante y con quienes se relaciona habitualmente. Además, la continuidad de los parlamentarios en las comisiones legislativas, en las que se desarrolla gran parte de la actividad parlamentaria no es muy grande: más de la mitad de los diputados no repite (Capo, 1990; López Nieto, 1997). No obstante la mayoría opina que trabaja en políticas de su especialidad, quizá porque en los grupos mayoritarios sea posible distribuir a los diputados en las comisiones que les son más afines por su formación; en otros casos porque participando en determinada comisión pueden adquirir capacitación para futuros cargos. Los efectos negativos serían menores, por el creciente protagonismo de los expertos o técnicos en la resolución de los problemas con los que han de enfrentarse los poderes públicos. Debe tenerse en cuenta que los conflictos cada vez son menos abordables desde una lógica estrictamente política (Subirats, 1992); quizá por ello, los presidentes de gobierno han incorporado un porcentaje de ministros no diputados²¹ y los partidos, a través de los GG.PP., administran como estiman oportuno el criterio de la especialización a la hora de adscribir los parlamentarios a las comisiones, lo que sin duda favorece la coexistencia de diversos tipos de diputados.

Queda pues de manifiesto que si el reclutamiento de los parlamentarios se vehicula fundamentalmente a través de los partidos, después las demás funciones que éstos desempeñan en su condición de representantes continúan subordinadas a la disciplina de los grupos parlamentarios. Esta forma de actuar fue establecida al principio del proceso de transición debido a la debilidad de los partidos, primero entre los de la izquierda (López Garrido, Subirats, 1990) y después para todos (de hecho los reglamentos internos de los grupos mayoritarios son muy parecidos). Además, este sistema representativo basado en el protagonismo de los partidos sobre los diputados individuales se inscribe en el modelo de prácticas parlamentarias que funcionan en Europa desde hace varias décadas y que se pueden asimilar también al papel de los compromisarios presidenciales en Estados Unidos (Cazorla, Robledo, 1992).

Los GG.PP. tienen la iniciativa, vehiculan y controlan la práctica totalidad de las actividades que se desarrollan en las cámaras (proposiciones, preguntas, enmiendas y votaciones). Los diputados individualmente ejecutan esas directrices, aunque también preparan documentos de las citadas

actividades, que llevan la firma o el visto bueno de los responsables del G.P. Este último requisito existe incluso en las preguntas que realizan los diputados individualmente, a través de las cuales ejercen la representación del distrito por el que fueron elegidos, ya que estas cuestiones, en su mayoría, se refieren a problemas de ese ámbito geográfico. Además, intervienen oralmente, sobre todo en las comisiones, ya que en las sesiones plenarias suelen hacerlo los portavoces o representantes de comisiones. La práctica totalidad de las votaciones (incluso las que se realizan mecánicamente o por papeleta) no son de hecho secretas. Sin embargo, cabe pensar que hay un margen de autonomía de los parlamentarios, tanto en el sistema de reclutamiento como en las actividades representativas. Aunque mayoritariamente destaca la preeminencia de los partidos en su quehacer, también casi todos están de acuerdo en que debiera haber algunos temas no sujetos a la disciplina de partido.

FUNCIONES: A QUIEN REPRESENTAN Y COMO DISTRIBUYEN SU QUEHACER

Los parlamentos y sus actores políticos han desempeñado históricamente diversas funciones. Su protagonismo también ha sufrido modificaciones. Durante mucho tiempo han estado limitados por los monarcas y jefes de Estado y en los últimos cincuenta años por los gobiernos. Los parlamentarios, considerados individualmente, habrían perdido relevancia en favor de los partidos/grupos parlamentarios. Sin embargo, la legitimidad de los Estados se sustancia en los parlamentos, en los que se reside la soberanía nacional. Cualquier decisión de los gobiernos ha de contar, pues, con su aprobación, aunque el contenido de las leyes (incluido el presupuesto) haya sido elaborado y a veces también pactado, fuera de esta institución. Lo que antecede puede parecer una obviedad, pero conviene recordarlo cuando la visibilidad de los parlamentarios es muy escasa y además su quehacer estaría cuestionado por la opinión pública (López Nieto, 1997).

De forma sintética podemos decir que la Ciencia Política europea ha estudiado sobre todo las funciones de los parlamentos y la norteamericana el comportamiento de sus actores; la anglosajona ha efectuado una síntesis de ambas. Estas tradiciones responden a lógicas analíticas diferentes (funcionalismo y behaviorismo), pero también obedecen a la relación entre los distintos elementos del sistema político: así, el papel de los partidos en los sistemas parlamentarios que utilizan la lógica del mandato de decisión determina el reclutamiento de los candidatos y después condiciona el comportamiento de los diputados. Por el contrario, en el sistema político norteamericano los congresistas gozan de gran autonomía a lo largo de todo el proceso representativo.

Las reflexiones que siguen aportan las opiniones de los diputados sobre su quehacer. Lo más significativo es que evidencian que sus funciones son diversas y que tienen una concepción plural de ellas. Por ejemplo, formalmente los diputados nacionales son representantes públicos, criterio que asumen. Pero este principio sería plurifronte, ya que opinan que es muy importante representar tanto a todos los ciudadanos de su país, como a los votantes de su distrito (a todos los votantes), a su partido e incluso a un grupo social²². En este análisis preliminar, baste señalar que se trataría de un tipo de representación acumulativa, que en todo caso ampliaría el mandato constitucional de representación nacional. Al carecer de opiniones anteriores con las que poder comparar, no es posible saber si estamos ante un nuevo tipo de representación más complejo. Además, los diputados desempeñan otras funciones clásicas y que son consideradas muy importantes para la mayoría: participar en la legislación y controlar al gobierno. También

articulan intereses sociales, que tradicionalmente han sido competencia de los partidos. La estrecha identificación y dependencia de los diputados españoles con sus respectivos partidos, superior a la media europea, explicaría que asumieran esta función, que no se explicita habitualmente como tal.

El carácter primario de este trabajo excluye hacer un análisis en profundidad, que permitiría explicar algunos interrogantes de carácter metodológico y conceptual sobre los resultados del estudio. Baste aquí señalar las posibles contradicciones entre algunas preguntas, que a veces se debe a los matices en la formulación o porque ofrecen opciones diversas. Otros aspectos se explican por la lógica partidista (ie, quienes apoyan la mayoría consideran menos importante el ejercicio de la función de control). Otras veces se conjugan el rasgo anterior con el perfil de los diputados: así, la importancia por representar los intereses del distrito, en parte puede obedecer a la pertenencia a un partido nacionalista, pero también al grado de implicación de los diputados con su distrito de origen, ya que otra característica de los diputados es que pertenecen a muchas asociaciones. Así, los que también son alcaldes o los que desempeñan cargos directivos en organizaciones territoriales mostrarían más interés por los temas del distrito. Sin embargo, quienes ocupan cargos en el Congreso o en otras instancias representativas en Madrid enfatizarían el carácter nacional de sus actividades.

En todo caso es posible profundizar y conocer mejor su quehacer estudiando las opiniones sobre sus agendas. Sabemos que para desempeñar su trabajo han de distribuir el tiempo entre actividades relacionadas con sus funciones fuera y en el Congreso. Destaca, en primer lugar, el tiempo dedicado a la información y a la formación (ie, preparación de las intervenciones); en segundo lugar, el que utilizan en las comunicaciones (ie, correo postal y electrónico, telefónico); en tercer lugar el empleado en las reuniones de grupo y las relativas a las actividades clásicas parlamentarias: en la IV legislatura hubo 259 sesiones plenarias (1.377 horas), aunque es sabido que no todos los diputados asisten todo el tiempo. Otras actividades dependen de las responsabilidades de cada diputado en las diversas tareas parlamentarias²³. Lógicamente la dedicación y distribución del tiempo entre las diversas tareas, sirve también de criterio para definir los tipos de diputados.

Casi todos consideran positiva la accesibilidad de los diversos servicios del Congreso, pero opinan que tienen poca ayuda porque, sobre todo, faltan recursos humanos y en menor medida medios materiales. El asistente o asesor del diputado es una figura desconocida en el parlamentarismo español, hecho que en este período histórico se explicaría por la preeminencia que las élites políticas otorgaron inicialmente a los partidos y que todavía hoy se perpetúa. Este aspecto, junto a los limitados salarios y a la extensa regulación de las incompatibilidades, limitaría los incentivos para continuar como diputado. Cabe pensar que los sedimentos autoritarios y cínicos de la cultura política española (y también de muchos medios de comunicación) que se manifiesta muy crítica con los políticos en términos agregados, explique las cautelas de los políticos, y de los diputados en concreto, a la hora de, por ejemplo, incrementar sus salarios o de establecer la figura del asesor del diputado. El estudio *in situ* de sus agendas, así como la opinión de los asesores de los grupos parlamentarios y de los letrados, sin duda son "deberes" pendientes que me propongo realizar y que permitirán conocer mejor el quehacer de los diputados.

COMO ACTÚAN: RELACIONES E INFLUENCIAS EN LA TOMA DE DECISIONES

El comportamiento de los diputados españoles es plural. La mayoría manifiesta que asume los postulados de su partido, que constituye el principal motivo para competir electoralmente. Es decir, sus ideales se identificarían con los del partido y, en consecuencia, aceptarían la preeminencia del mismo, de su grupo parlamentario, en la toma de decisiones. De esta forma se obviaría la ficción del mandato imperativo. Pero al mismo tiempo, casi un tercio defiende anteponer su criterio al del partido y casi un 20% no contesta a esta pregunta. Aunque carecemos de datos que permitan comparar estas opiniones con lo que ocurría las décadas anteriores, cabe pensar que a muchos diputados les gustaría que el partido influyera menos o, dicho de otra forma, que pudieran gozar de una cierta autonomía de criterio. Esta hipótesis se puede ilustrar a través de opiniones directas y de otras indirectas (ie. estudiando como desempeñan sus numerosas y diversas funciones). Entre las primeras, destaca que la mayoría de diputados estaría de acuerdo con poder votar libremente en cuestiones previamente acordadas y debatidas en su grupo parlamentario y de esta forma evitarían ofrecer una imagen de falta de autonomía. Pero, a su vez, conviene destacar que aproximadamente una tercera parte de los diputados defiende la actual situación. Hipotéticamente se correspondería con el grupo que contaría con menor autonomía profesional fuera de la política y, en consecuencia, sería muy dependiente del partido. Por lo tanto, y de acuerdo con los datos y opiniones sobre el criterio que utilizan cuando toman decisiones, parece que existe una significativa distancia entre lo que los diputados dicen y lo que éstos hacen, porque normalmente el partido decide. ¿Por qué existe esta fractura? Es posible que se trate de la manifestación de un deseo, entre al menos una parte de los representantes públicos: ser más autónomos (es decir, actuar con menos control de sus partidos). Esta posición en el caso español estaría avalada por un 40% de los ciudadanos (López Nieto, 1997).

Por otra parte, dado el carácter representativo de la mayoría de las tareas que los diputados ejercen, éstos deberían conocer las demandas y, en consecuencia, contactar con grupos sociales muy diversos. Por ello sería necesario conocer con quién se relacionan, la frecuencia de sus contactos y su posible grado de influencia sobre sus decisiones; serían estas fuentes indirectas las que permitirían evaluar como actúan. La mayoría de los diputados dice que contacta con mucha frecuencia (semanalmente) con ciudadanos, con líderes de su partido y también con medios de comunicación. El contacto con los primeros (muchos de ellos con afiliados) se suele producir telefónicamente y en menor medida mediante reuniones y encuentros. En la mayoría de los casos las relaciones se canalizan a través del partido. La comunicación con los dirigentes de su partido se produce mayoritariamente mediante contactos informales, sobre todo entre los diputados que ocupan cargos públicos. Las relaciones con los medios de comunicación suelen realizarse de forma activa o pasiva (en este segundo caso como fuente informativa). Además, más o menos, una tercera parte también tiene frecuentes encuentros con grupos de interés, con ministros y con funcionarios nacionales. Estas relaciones son esenciales para desempeñar sus actividades parlamentarias²⁴. La influencia que estas últimas relaciones tienen cuando los diputados toman decisiones es menor, en términos cuantitativos. Es decir, esencialmente tienen en cuenta la opinión de los ciudadanos (sobre todo de sus afiliados y votantes) y de los dirigentes de su partido. De hecho, y enlazando con el planteamiento inicial, cuando les pedimos su opinión en relación a ciertas opciones políticas²⁵, sus posiciones en la mayoría de los casos coinciden con las de su partido y se alejan de las de los votantes. Esta distinta posición la conocíamos en relación a la autoubicación política, pero en este estudio se extiende a otros temas políticos.

En suma, el comportamiento de los diputados está condicionado porque forman parte de equipos

(GG.PP.) en los que han de someterse a la disciplina; pero también juegan individual y simultáneamente, con el objetivo de manejar y controlar sus carreras políticas, lo que les lleva a mostrar diferencias en sus quehaceres, con el riesgo de ver limitadas otras expectativas de su futuro político (o, por el contrario, adquirir ventajas para el mismo).

COMENTARIO

Las fichas del rompecabezas que he tratado de "colocar" en este trabajo parcial que presento, impiden realizar unas consideraciones finales, porque cada respuesta abre más interrogantes y exige realizar más estudios cualitativos, así como análisis micro y otros agregados. Sin embargo, presento unas reflexiones, que buscan, como en todo trabajo académico, las necesarias críticas y puntualizaciones por parte de la comunidad politológica.

El quehacer y las cualidades del "capital político" de un Estado son esenciales para el éxito y bienestar de todos sus integrantes. Las funciones de los partidos sobre los actores aquí estudiados, muestran ventajas e inconvenientes en cuanto al grado de tutela o intervención de los mismos. En los ayuntamientos los políticos ensayan fórmulas de hacer política novedosas, como la "dedicación a la carta" de sus concejales y alcaldes, práctica que se ha extendido a muchos parlamentos autonómicos. La tutela de los partidos sobre estos políticos es menor, mientras que la ejercida sobre los diputados nacionales se situaría en el extremo opuesto. Quizá sería posible buscar puntos de encuentro entre ambos tipos quehaceres en relación al reclutamiento, pero también sobre la necesaria racionalidad de las políticas de personal en el seno de los partidos que cuentan con tan extenso sistema de patronazgo, que requieren muchas habilidades y capacidades y también ciertas dosis de estabilidad y de rotación. Además, convendría que los partidos repensasen los grados de autonomía que pueden otorgar a sus cargos públicos, que, sin anular la cohesión interna, permitieran reconocer la descentralización adecuada que se ha otorgado al sistema político español. Del mismo modo que el gobierno nacional está redefiniendo las funciones de su personal y del gasto público que administrará al finalizar el traspaso de competencias, sería razonable pensar que los partidos llevarán a cabo un proceso similar. De esta forma adecuarían el quehacer de sus miembros y cargos públicos, así como sus carreras, incentivos y demás aspectos, algunos de los cuales han sido tratados aquí, en buena medida basándonos en opiniones de los protagonistas.

NOTAS

Este trabajo forma parte de un proyecto que espero completar en forma de libro próximamente siguiendo temas sobre los que trabajo desde hace veinte años. La actual orientación del estudio la inicié por los atractivos interrogantes y sugerencias de trabajos del profesor Linz, a quien quiero agradecer además de sus interesantes y útiles comentarios, el impagable trato humano que recibí de él y su mujer durante mis estancias en New Haven, con sendas becas del Ministerio español de Educación (1-6-95 hasta 31-8-95; Ref. PR95-166) y (1-6-98 a 30-8-98; Ref. PR1997-0195 0000649368).

1. Por ejemplo, las finanzas en muchos casos siguen en poder de las organizaciones centrales de los partidos; el caso de mayor autonomía se produce en USA con el "soft money" a disposición de los partidos locales (Barbrook, 1994). Este modelo puede considerarse paradigmático en casos de centralización real, como en Europa, donde la autonomía de las organizaciones partidistas subnacionales está condicionada por la centralización de los recursos financieros.

2. En el caso del PSOE sobre el transvase de aguas entre el ministerio obras públicas y los presidentes de gobiernos autonómicos y alcaldes (verano de 1994) la presión de los agricultores de las distintas CC.AA. (Castilla-La Mancha, Murcia y Comunidad Valenciana) explican también estas discrepancias. En el caso del PP, existieron discrepancias sobre los horarios comerciales entre los diputados nacionales, autonómicos y alcaldes, aunque estos últimos carecían de competencias (caso de Madrid, 1994): la presión de los ciudadanos y de los comerciantes explica en gran medida estas diferencias. Estas tensiones también afectan a IU, al PNV y CiU en políticas concretas y en todos los casos se agudizan en momentos pre-electorales.
3. Tal es el caso de los alcaldes de las siete ciudades españolas más grandes, que han conformado un grupo de presión desde 1993 en defensa de los intereses de sus urbes que trascienden el marco partidista.
4. En los inicios de la transición los partidos utilizan la provincia como unidad de organización debido a que las normas electorales establecían ese ditrito básico. Después han creado instancia regionales coincidiendo con el marco autonómico.
5. Bille (1994), explica que se hablara de tres partidos socialdemócratas daneses: el parlamentario, el de los alcaldes y el de los sindicatos. El Partido Popular institucionalizó la comisión interparlamentaria, intermunicipal y la reunión de presidentes de gobiernos autonómicos, con el objetivo de cohesionar las demandas y actuaciones de los distintos cargos públicos.
6. "Datos de opinión del CIS" (julio, 1987), "La realidad social de España, 1992-93", CIRES, 1994.
7. Se trata de calcular la incertidumbre, el riesgo y la oportunidad de los costes al optar por un tema cuyo resultado puede ser beneficioso para una parte de sus electores, pero que quizá puede tener otros efectos en el interior del partido (facciones, dirigentes) o en el ambiente exterior (con otros partidos en competición, con el resto de electores o con otros elementos de la sociedad).
8. Forma parte de una investigación que se inició en 1994 bajo la denominación "UDITE Leadership Study", coordinado por la universidad de Odense (Dinamarca); ha contado con la participación de diversas universidades europeas, de Estados Unidos y Australia. En este momento están en curso de publicación varios libros con los análisis comparados, por países y temas. El equipo de investigación español que he coordinado está integrado por I. Delgado, Eliseo Sánchez y ha contado con la estrecha colaboración del Colegio Nacional de Secretarios e Interventores de Habilitación Nacional y con una acción especial del Ministerio español de Educación y Cultura (APC97-0041) Todos aquellos interesados por los cuestionarios utilizados en el presente estudio pueden solicitarlos a llopez@poli.uned.es.
9. Nos referimos al Consejo General Nacional de Funcionarios de Administración Local con Habilitación Nacional y a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
10. Primero a los candidatos al Parlamento Europeo y después a los parlamentarios nacionales y europarlamentarios.
11. Por ejemplo, el 57% de los concejales de los municipios de menos de 20.000 hab. y el 49% de los de las grandes urbes accedían a este cargo por primera vez.
12. El perfil de los secretarios de ayuntamiento responde mayoritariamente al que le marca la legislación, identificable con el clásico modelo burocrático; sin embargo, una tercera parte de ellos señala que realizan además otro tipo de funciones, como la búsqueda de recursos financieros.
13. La muestra fué admitida como representativa por el grupo de expertos europeos (edad, sexo y grupos parlamentarios), aunque se ponderaron algunos aspectos (ie. el de CIU (7%); los principales datos de la muestra se cifran en que el 36% son menores de 44 años; 43% (entre 45 y 54 años) y 21% mayores; 13% son mujeres; 41% son del PP y 37% del PSOE.
14. Algunas preguntas son novedosas, aunque otras confusas. Como siempre, todo cuestionario está condicionado, además de por las cuestiones debidas al diseño científico-técnico del mismo, por otros vinculados a los objetivos de la investigación o de quien encarga el estudio: en este caso se pretendía comparar la opinión de élites con los ciudadanos, pero además hay muchas preguntas sobre las infraestructuras y recursos humanos y materiales de la institución.
15. Utilizo para la comparación el perfil de la I legislatura, debido al carácter más excepcional de la Constituyente, en cuanto al reclutamiento y a quienes de hecho accedieron al escaño. Por otra parte,

la suma de diputados de los dos partidos era en la I legislatura de 289 (82,6%, 168 de UCD y 121 del PSOE); en la VI es de 297 (84,8%, 156 del PP y 141 del PSOE). El perfil de los diputados basado en los dos cuestionarios que utilizo para el análisis cualitativo (CIS, estudio 2250, septiembre, 1997 y López Nieto, Estudio Europeo de Representación Política, finales 1996), no difiere sustancialmente de los datos reales.

16. En la tradición francesa es muy frecuente que los diputados sean simultáneamente alcaldes. Aquí eran pocos y las recientes incompatibilidades establecidas por el PSOE y PP, prácticamente los han eliminado. La mitad de los diputados sólo han estado una legislatura y el 25% durante dos; son muy pocos quines han estado en todas (nueve diputados socialistas y uno del PP, Ramallo, aunque sólo al inicio de la VI).
17. La pregunta con multirespuesta ofrecía las siguientes opciones: diputado, portavoz o portavoz en el Congreso o en el Parlamento Europeo; ministro o comisario europeo.
18. En estos más de veinte años, el Congreso ha gozado de períodos de mayor interés, como en la constituyente, y en menor medida, las dos últimas legislaturas. Algunos ayuntamientos y los parlamentos y gobiernos autonómicos han ido cobrando mayor protagonismo político, lo que explica el interés de algunos diputados por la competencia en el escenario municipal y autonómico. El actual protagonismo adquirido por el Parlamento Europeo justifica que la confección de las candidaturas sea hoy más disputada.
19. Las sustituciones durante la V y la VI legislaturas han alcanzado el 17%. Por ejemplo, en la VI: Joaquín Leguina vuelve al Congreso tras su derrota en las elecciones autonómicas; al contrario, Nicolás Redondo Terreros, abandona el escaño de diputado para competir en las elecciones primarias para candidato a presidente del gobierno vasco. Varios exministros también han ocupado escaño, junto a otros que acceden desde los gobiernos locales o sin experiencias representativas anteriores. El PP, por su parte, estableció la incompatibilidad para sus diputados designados secretarios de Estado. Otros nombramientos, como el de Ramallo, sirvieron para satisfacer diversas demandas. También el abandono de la ministra de agricultura, Loyola de Palacio, para concurrir al Parlamento y Comisión Europeas.
20. En el primer caso observamos las incompatibilidades sobrevenidas e impuestas por el PP a sus secretarios de Estado, pero que probablemente tratarán de rentabilizar mediante su gestión presentándose como candidatos en las siguientes elecciones (del año 2000). En el PSOE la elaboración de las candidaturas tiene en cuenta la representación de cuotas, facciones y sensibilidades, pero también la presencia de las personas consideradas más idóneas para constituir el equipo del candidato a presidente; es decir una suma de criterios diversos.
21. En las Cortes Constituyentes el 40% de los ministros eran diputados; durante los gobiernos socialistas el porcentaje alcanzaba al 70%, menos en la V legislatura en la que sólo el 47% eran diputados. En el primer gobierno del PP el 79% de los ministros son diputados.
22. Se trata de una pregunta con multirrespuesta, con matices que pueden mostrar la complejidad de la representación: el 58% de los diputados españoles (el 41% de los europeos) considera que lo más importante es representar a los ciudadanos de su país; después, el 40% de los nacionales y esa misma proporción de los europeos, a los votantes de su distrito; y casi en igual porcentaje (38% de los españoles y 29% de los europeos) a todos los votantes. La representación de su partido es muy importante para el 34% de los españoles y en menor medida para los europeos (24%). Finalmente, el 28% atribuye mucha importancia a la representación de un grupo social. Una pregunta similar en el estudio del CIS, refuerza el mismo tipo de distribución y jerarquización de la representación.
23. Por ejemplo, en la IV legislatura los miembros de la mesa se reunieron 190 horas; la junta de portavoces 189 horas. En general, las comisiones se reúnen un número similar de horas, aunque las comisiones que se ocupan de políticas distributivas sesionan más tiempo; por ejemplo la comisión de industria en la IV legislatura se reunió durante 411 horas (López Nieto, 1997).
24. Así los contactos con los grupos de interés son esenciales a la hora de preparar las iniciativas legislativas (bien sean enmiendas o preguntas). Los contactos con funcionarios suelen encaminarse a resolver o aclarar problemas de sus respectivos distritos.
25. Las opciones eran: moneda europea/peseta; políticas en relación al empleo y lucha contra el crimen; y, finalmente, la autoubicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA

- BAENA, M.: *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992)*. Madrid, Tecnos, 1999.
- BACHRACH, P.: *Elites in a democracy*. N.Y., Atherton Press, 1971.
- BALME, R.; GARRAUD, P.; HOFFMANN-MARTINOT, V.; LE MAY, S.; RITAINE, E.: "Analysing territorial policies in Western Europe", *E.J.P.R.*, 25/1994, p. 389-411.
- BARBER, J.D.: *The lawmakers: recruitment and adaptation to legislative life*. N. Haven, Yale Univ. Press, 1967.
- BOTELLA, J.: "Las élites intermedias de los partidos políticos españoles: una década de cambio". Barcelona, mimeo, 1988.
- BUDGE, I.; KEMAN, H.: *Parties and democracy*. Oxford, O.U.P., 1990.
- CARAMANI, D.: "The territorial dimension of party change: the theory of the nationalization of politics revisited", ECPR Workshops. Madrid, 1994
- CASTLES, F.G. (ed.): *The impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. London, Sage, 1982.
- CASTLES, F.G.; WILDENMANN, R. (eds.): *The future of party government*. Walter de Gruyter, vol 1, 1986-1989.
- CZUDNOWSKI, M.M.: "Political recruitment" en GREENSTEIN, F.I.; POLSBY, N.W. (eds.): *Handbook of Political Science*. Reading, Addison-Wesley Pub. Cº., 1975.
- CZUDNOWSKI, M.M. (ed.): *Does who governs matter?: elite circulation in contemporary societies*. North Illinois, Univ. Press, 1982.
- DAALDER, H.: "The comparative study of parties and party systems: an overview" in DAALDER, H.; MAIR, P. (eds.): *Western European Party Systems*. London Sage, 1983.
- DENTE, B.; KJELLBERG, F.: *The Dynamics of institutional change. Local Government Reorganization in Western Europe*. London, Sage, 1988.
- EDINGER, L.J. (ed.): *Political leadership in industrialized societies*. N.Y., J. Wiley, 1967.
- EULAU, H.: "Changing views of representation" in ITHIEL DE SOLA, Pool: *Contemporary Political Science: toward an empirical theory*. N.Y., Mc-Graw Hill, 1967.
- EULAU, H.; CZUDNOWSKI, M.M.: *Elite recruitment in democratic polities: comparative studies across nations*. London, Sage, 1976.
- EULAU, H.; PREWIIT, K.: *Labyrinths of Democracy: adaptations, linkages, representation and policies in Urban politics*. N.Y., Bobbs-Merrill Cº., 1973.
- EULAU, H.; WAHLKE, J.C. (eds.): *The politics of representation*. London, Sage, 1978.
- GALLAGHER, M.; MARSH, M. (ed.): *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*. London, Sage, 1987.
- GRADY, R.C.: *Restoring real representation*. Illinois, Univ. Press, 1993.
- HIGLEY, J.; GUNTHER, R. (eds.): *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, 1992.
- JENNINGS, M.K.; MANN, T.E.: *Elections at home and abroad: essays in honor of Warren E. Miller*. Ann Arbor, Univ. Michigan Press, 1994.
- KAZEE, Th.A.: *Who runs for Congress? ambition, context and candidate emergence*. Washington, Congressional Quarterly Inc., 1994.

- KATZ, R.; MAIR, P. (eds.): *Party organizations: a data handbook*. London, Sage, 1992.
- KATZ, R.; MAIR, P.: "Changing models of party organization: the emergence of the cartel party", *E.C.P.R. Joint Sessions Limerick*, 1992b.
- KATZ, R.; MAIR, P.: "The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization" in CROTTY, W. (ed.): "Political parties in a changing age", special issue of *The American Review of Politics*, vol. 14, winter/1993a, p. 593-618.
- KATZ, R.; MAIR, P.: "Varieties of Covergence and patterns of Incorporation in West Eurpean party systems" presented in *ECPR Workshop*, Leyden 1993b.
- KATZ, R.; MAIR, P.: *Party Organizations*. London Sage, 1994.
- KLAUDI, K.; MAGNIER, A.: *The Anonymous Leader: appointed CEOs in Western Local Government*. Odense Univ. Press, 1998.
- LAVER, M.; SCHONFIELD, N.: *Multiparty Governments: the politics of coalition in Europe*. Oxford, O.U.P., 1990.
- LINZ, J.J.: "Innovative leadership in the transitions to democracy and a new democracy: the case of Spain", Jerusalem, mimeo, 1990.
- LINZ, J.J.: *Los problemas de la democracia y la diversidad de las democracias*. Madrid, Univ. Autónoma, 1992.
- LÓPEZ NIETO, L.: "Alianza Popular: estructura e implantación electoral de un partido conservador", tesis doctoral; U.C.M., mimeo, 1987.
- LÓPEZ NIETO, L.: "Political representation in Spain", *ECPR*, Berna, mimeo, 1997.
- LÓPEZ NIETO, L.: "El parlamento" en ALCÁNTARA, M.; MARTINEZ, A.: *Política y gobierno en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- LÓPEZ NIETO, L.: "The party mechanism: the organization and operations of the AP/PP political party, 1976-1993" in YSMAL, C.; IGNAZI, P. (eds.): *Political parties in Europe*. Colorado, Praeger, 1998.
- LÓPEZ NIETO, L.; GILLESPIE, R.; WALLER, M.: *Política faccional y democratización*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- MAIR, P.: "Introduction" in MAIR, P. (ed.): *The West European Party System*. Oxford, O.U.P., 1990.
- MATTEWS, D.R.: "Legislative recruitment and legislative careers" en LOEWEMBERG, G. (ed.): *Handbook of legislative research*. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1985.
- MAYHEW, D.R.: *The social background of political decision-makers*. N.Y., Random House, 1954.
- MAYHEW, D.R.: *The Congress: the electoral connection*. N. Haven, Yale Univ. Press, 1974.
- MENY, Y.: *Le reforme des collectivitiés locales en Europe: strategies et resultats*. Paris, La Documentation Francaise, 1984.
- MEZEY, M.L.: *Comparative legislatures*. Durham, Duke Univ. Press, 1979.
- MEZEY, M.L.: "Legislatures: individual purpose and institutional performance" in FINIFTER, A.W.: *Political Science: the state of discipline*, vol. II, ch. 13/1993, p. 335-354.
- MONTERO, J.R.; LLERA, F.; TORCAL M.: "Sistemas electorales en España: una recapitulación", *REIS*, n. 58/1992, p. 7-56.
- NORRIS, P.: "Legislative recruitment" in LEDUC, NIEMI, NORRIS (eds.): *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. London, Sage, 1996, p. 184-215.
- NORRIS, P. (ed.): *Passages to power: legislative recuitment in advanced democracies*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1997.

- PARRY, G.: *Political elites*. London, G. Allen & Urwin, 1967.
- PATTERSON, S.C.; WAHLKE, J.C. (eds.): *Comparative legislative behaviour: frontiers of research*. London, J. Wiley, 1973.
- PREWITT, K.: *The recruitment of political leaders: a study of citizens-politicians*. N.Y., Bobs-Merrill Cº., 1970.
- PUTNAM, R.: *The beliefs of politicians*. N. Haven, Yale Univ. Press, 1972.
- PUTNAM, R.: *The comparative study of political elites*. N.Y., Prentice-Hall, 1976.
- PUTNAM, R.R. et alt.: *La pianta e le radici*. Bolonia, Il Mulino, 1985.
- QUANDT, W.B.: *The comparative study of political elites*. London, Sage, Comp. Pol. series, n. 01-004, vol.1/1970.
- RIDELL, P.: *Honest opportunism: the rise of the carrer politician*. London, Hamish Hamilton, 1993.
- RYDEN, D.K.: *Representation in crisis: the constitution, intrest groups and political parties*. N.Y., State Univ. Press, 1996.
- SCHLESINGER, J.A.: *Political parties and the winning of office*. Ann Arbor, Univ. Michigan Press, 1991.
- SOMIT, A.; WILDENMANN, R.; BOLL, B.; ROMMELE, A. (eds.): *The victorious incumbent: a threat to democracy?* Aldershot, Dartmouth, 1994.
- SUBIRATS, J.: "Evaluación del proceso autonómico. Algunos indicadores" en VV.AA.: *Poder político y Comunidades Autónomas*. Vitoria, Parlamento Vasco, 1991, p.97-124.
- VV.AA.: *Decisions and decision-makers in the modern state*. UNESCO, 1967.
- WILDENMANN, R. (ed.): *The future of party government*. Berlin, W. de Gruyter, 4 vol.
- WHITELEY, P.F.; SEYD, P.: "Political capital formation among british party members" en VAN DETH, J.W. (ed.): *Private gropus and public life*. London, Routledge, 1997, p. 125-143.